

مركز البحوث والدراسات

الحوكمة
في القطاع العام

تأليف

د. بسام بن عبدالله البسام

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث

الحوكمة
في القطاع العام

تأليف

د. بسام بن عبدالله البسام

١٤٣٨هـ - ٢٠١٦م

بطاقة الفهرسة


معهد الإدارة العامة، ١٤٣٨هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.

بسام بن عبدالله البسام.

الحوكمة في القطاع العام، بسام بن عبدالله البسام، الرياض، ١٤٣٨هـ.

٢٤٨ ص؛ ١٧ × ٢٤ سم.

ردمك: ٧- ٢٥٠ - ١٤ - ٩٩٦٠

١- المؤسسة العامة - تنظيم وإدارة. ٢- الحوكمة أ- العنوان.

ديوي: ٣٥٠,٠٠٧٨ ١٤٣٨ / ٥٤٢

رقم الإيداع: ٥٤٢ / ١٤٣٨

ردمك: ٧ - ٢٥٠ - ١٤ - ٩٩٦٠

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

قائمة الجداول والاشكال

مقدمة

تقـــديم الخدمات العامة للمســـتفيدين بجودة ولكل الأفراد بـــدون تمييز أحد أهم مهام الحكومة، لذلك فإن العديد من النظريات والنماذج الإدارية تم تقديمها وتطبيقها ومناقشـــتها نحو تحقيق هذا الهدف. أســـلوب تقديم الخدمة والرقابـــة على التنفيذ من الموضوعات التي شـــغلت الباحثين والممارســـين على حد ســـواء. ففي عام ٢٠١٥م أقرت الأمم المتحدة وبموافقة جميع الأعضاء هدفاً عاماً للخمســـة عشر عاماً القادمة، الهدف العام يتمحور حول التنمية المستدامة، ولتحقيق هذا الهدف تم تبني العديد من الأهداف الفرعية مثل التنمية البشرية والاقتصادية، كل هذه الأهداف لا يمكن الوصول إليها بكفاءة وفاعلية إلا بشراكة حقيقية بين مقدم الخدمة والمستفيدين منها.

بالمقابـــل، العديد من الأفكار والنظريات الخاصة بكيفية إدارة شـــؤون الدولة مثل New Public Service وAgent Theory، تم تطبيقهـــا مـــن قبل الحكومات ســـعياً لرفـــع كفاءة وفاعلية الأداء الحكومـــي ولتعزيز جودة الخدمات العامة للمســـتفيدين. هذه النظريات وغيرها تفتقر إلى تفعيل مشـــاركة الجهات غير الحكومية مثل الأفراد ومنظمات المجتمع المدني ومؤسســـات الأعمال في صنع السياســـات العامة والمشاركة في إدارة شـــؤون الدولة. ونتيجة للأزمات الاقتصادية والسياسية على مستوى العالم، تم تقـــديم نموذج الحوكمة في القطاع العام من قبـــل المنظمات الدولية والباحثين في الثمانينيات الميلادية من القرن الماضي بديلاً للأسلوب التقليدي في إدارة الشأن العام بهدف تطوير الأســـلوب الإداري في القطاع ليتناسب مع التطور في المجالات الأخرى. بالإضافـــة إلى أن نموذج الحوكمة يســـهم في تحقيق الكفاءة والفاعلية المنشـــودة في الخدمات وتحقيق الأهداف الإستراتيجية للدولة.

ونتيجة للتوســـع الكبير في حجـــم المجتمعات والتنوع الكبيـــر لاحتياجات الأفراد والمنظمـــات، أدّى هذا التغير إلـــى عجز الحكومات عن أداء الدور بمفردها، لذلك كان لابـــد من إشـــراك الجهات غير الحكوميـــة والقطاع الخاص في إدارة شـــؤون الدولة والمجتمع. نموذج الحوكمة في القطاع العام تم تقديمه من قبل المنظمات الدولية لدعم الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد وتعزيز التنمية البشرية والاقتصادية للدول. لذلك من الممكن القول إن الحوكمة هي عملية تكاملية لإدارة شـــؤون الدولة يشترك في هذه العمليـــة كل من: الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني من منظمات وأفراد، مع

الأخذ في الاعتبار اختلاف المهام لكل جهة. فكما أن كل الجهات تشــارك في رســم السياســات العامة للدولة والرقابة والمحاســبة في ظل نموذج الحوكمة، فإن للحكومة دوراً مهماً في التنســيق بين مختلف الجهات، بالإضافة إلى دورها التنفيذي في تنفيذ الأحكام القضائية وما شابه.

الحوكمــة، أو (الحاكميــة، الحكمانية، الحوكمة الإدارية) كلهــا مصطلحات مُعرّبة لكلمة Governance، وعلى الرغم من اختلاف المســميات فإنها في مجملها تركز على تفعيل مبدأ مشــاركة الأفــراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياســات العامة واتخاذ القرارات وتقييم مســتوى أداء الحكومة، نحو خدمات عامة ذات جودة عالية. مفهوم الحوكمة يركز على تغيير دور الحكومة من التفرد في رســم السياســات العامة واتخاذ القرارات إلى المشــاركة والتنسيق بين المشاركين في إدارة شؤون الدولة. لذلك يمكــن القول إنــه بالإضافة إلى دور الحكومة بصفتها منفذة للسياســات العامة، فإن الحوكمة في ظل نموذج الحوكمة تشرك المستفيدين من الخدمات العامة مثل منظمات المجتمع المدني والأفراد في إدارة شــؤون الدولة وتحســين مســتوى الخدمات العامة والرقابة على الأداء الحكومي.

تعــد الحوكمة في القطاع العام أحد الأســاليب التنظيمية والإدارية التي تســاعد الحكومات في تحقيق أهدافها التنموية عن طريق إشــراك المســتفيدين من الخدمات العامة في إدارة شــؤون الدولة. وعلى الرغم من أن الحوكمة في القطاع العام تتشابه مع حوكمة الشــركات Corporate Governance في الدعوة إلى الشفافية والإفصاح، فإن الحوكمة في القطاع العام تشــمل أيضاً تطبيق مبادئ ســيادة القانون والمحاسبة والمســاءلة، وذلك بدعم وتعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال في صياغة وإعداد السياسات العامة واتخاذ القرارات وتنفيذها.

تبنــي وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام يُســهم في فاعلية البرامج المقدمة للمستفيدين بالإضافة إلى تعزيز انتماء الأفراد. كما أن تطبيق عناصر الحوكمة يسهم في حماية حقوق الإنسان ودعم مشاركة الأقليات في إدارة شؤون الدولة، بالإضافة إلى أنــه في ظل نموذج الحوكمة في القطــاع العام يؤدي الأفراد ومنظمات المجتمع المدني دوراً مهمــاً في الرقابة والمســاءلة على الأداء الحكومي. مــن جهة أخرى، العديد من الدراســات ربطت النمو الاقتصادي وتحقيق مســتويات متقدمة في مؤشرات التنمية البشــرية والاقتصادية للدول بتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات قياس الحوكمة الرشيدة. لذا فإن تبني وتطبيق الحوكمة ليس غاية بحد ذاته ولكن وسيلة لتعزيز جودة

الخدمات العامة والسيطرة على الفساد وتحقيق العدل والمساواة في تقديم الخدمات لكل الأفراد من غير تمييز والوصول إلى مستويات متقدمة في التنمية المستدامة.

لا تذكر الحوكمة في القطاع العام إلا وتذكر الإدارة المحلية. الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية والمشاركة من قبل المواطنين في إدارة شؤون الدولة كلها موضوعات مهمة عند استعراض ومناقشة مفاهيم الحوكمة في القطاع العام والحكم الرشيد. الإدارة المحلية، الإدارة هنا بمعنى الأسلوب المتبع في تسيير شؤون الدولة، أما المحلية فتشير إلى مستوى تنظيمي أو إداري محدد جغرافياً. وللوصول إلى فهم واضح لنموذج الحوكمة في القطاع العام لابد من استعراض مفهوم الإدارة المحلية، ولذلك تم استعراض موضوع الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية في أكثر من موضع في الكتاب.

وعلى الرغم من عدم الاتفاق على تعريف موحد للحوكمة في القطاع العام، إلا أن هناك عناصر رئيسية مشتركة بين أغلب التعريفات المستخدمة في الأدبيات وفي مقاييس الحوكمة، بالإضافة إلى تبني المنظمات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) والدول المانحة (مثل الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوربي) لعناصر مشتركة للحكم الرشيد وكمقاييس لجودة الحكم. هذه العناصر هي: المشاركة، المساءلة، الاستقرار السياسي، سيادة القانون، جودة التشريعات، فاعلية أداء الحكومة، ومحاربة الفساد. إن نتائج تبني الحكومات لمبادئ الحكم الرشيد وتطبيقها بشكل متوازي ومتوازن يعزز من قيم الديموقراطية والمشاركة السياسية من قبل الأفراد، بالإضافة إلى تحديد المسؤوليات وتطبيق مبادئ المساءلة للمسؤولين الحكوميين والمنتخبين. نتيجة لذلك، فإن الحصول على نظام سياسي وإداري ذي كفاءة وفاعلية في إدارة شؤون الدولة على المستويين الوطني والمحلي مرهون بتطبيق مبادئ الحكم الرشيد.

وعلى الرغم من الإجماع بين الباحثين والسياسيين على أهمية الحوكمة الرشيدة في تحقيق التنمية بمختلف أشكالها، فإن التحدي الحقيقي يكمن في الآلية والطريقة التي يتم استخدامها في تطبيق مبادئ الحوكمة. كما أن من التحديات المهمة الاتفاق على آلية محددة لقياس أداء الحكومات في مدى تطبيق مبادئ الحوكمة. وعلى الرغم من وجود العديد من مؤشرات الحوكمة بشكل عام والحوكمة الرشيدة بشكل خاص، فإن القليل منها يتصف بالشمولية والدقة إذ إن أغلب هذه المؤشرات والمقاييس تركز على موضوع محدد من موضوعات الحوكمة مثل الشفافية أو الديموقراطية، أو يركز على منطقة جغرافية معينة مثل قارة أو منطقة اقتصادية معينة. لذا، هذا الكتاب

يحاول استعراض أبرز مقاييس الحوكمة في القطاع العام مع التطرق إلى تطبيقاتها العملية، مع الإشارة إلى عيوب ومزايا كل مقياس ودرجة دقة وموضوعية المقياس.

لا شك أن مستوى تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة يختلف بين الدول وفقاً للتركيبة الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية لكل دولة. فمثلاً، نجد أن الدول التي تسجل مستويات متقدمة في مؤشرات التنمية قد خطت خطوات مهمة في إشراك المستفيدين من الخدمات العامة في صياغة وإقرار وتنفيذ والرقابة على تقديم هذه الخدمات. بالمقابل، فإن الدول النامية مازالت تبحث عن آلية تناسب تركيبتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سعياً لتفعيل إشراك المنظمات غير الحكومية والأفراد في إدارة شؤون الدولة. إن البدء بتطبيق عناصر الحوكمة على المستوى المحلي قد يكون الطريقة الأكثر ملاءمة للوصول إلى مستويات متقدمة من جودة الحكم والحوكمة الرشيدة في الدول النامية، وذلك نتيجة لحداثة التجربة في تلك الدول. إذ إن تطبيق الأسلوب الإداري من أسفل إلى أعلى (bottom-up) بالإضافة إلى الاستفادة من نتائج التطبيق على مجتمعات صغيرة يسهم في تطوير الأسلوب والوصول إلى نموذج ملائم يمكن تطبيقه على المستوى الوطني ويحقق الأهداف المرجوة.

إن تطبيق مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي يحقق العديد من الأهداف، من أهمها التوجه نحو اللامركزية الإدارية مما يقلل العبء على الحكومة المركزية في إدارة شؤون الدولة. بالإضافة إلى أن سكان المنطقة أو الإقليم هم الأكثر خبرة في إدارة شؤونهم المحلية وتحديد البرامج والمشروعات التي تلبي احتياجاتهم، طبعاً مع وجود إشراف وتنسيق من قبل الحكومة المركزية. كما أن تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي في بداية تطبيقها على المستوى الوطني، يعد وسيلة فعالة لتحقيق الرقابة الفاعلة وذات الكفاءة التي تساعد في التحكم في الفساد الإداري والمالي وتضمن جودة المخرجات لتتلاءم مع الاحتياجات المحلية للمنطقة أو الإقليم.

يعد أسلوب وآلية مشاركة الأجهزة غير الحكومية والأفراد في إدارة شؤون الدولة وفق مفهوم الحوكمة لا يمكن اختزالها بطريقة واحدة. فمثلاً، نجد أن العديد من داعمي الديمقراطية يرون أن الانتخابات المباشرة هي الوسيلة الوحيدة، وهذا الاستنتاج قد لا يكون دقيقاً بل بالعكس قد يحمل نتائج سلبية. فالانتخابات مثلاً قد تحرم الأقليات العرقية أو الدينية من المشاركة السياسية الفعلية، وذلك لقلة عدد الناخبين أو نتيجة للتهميش السياسي، لذا فإن حصر المشاركة باستخدام أسلوب واحد قد لا يؤدي إلى النتائج المرجوة. هناك أمثلة عملية على أنه لا يمكن اعتبار الانتخابات

الأســلوب الأوحد للمشاركة، فمثلاً في المجالس المحلية في بريطانيا يتم انتخاب جزء مــن الأعضاء وتعيين جزء آخر يطلق عليهم (الحكماء)، بالمقابل في فرنســا والولايات المتحــدة الأمركية يتم انتخاب كل أعضــاء المجالس المحلية. وعلى الرغم من اختلاف أسلوب ممارســة العملية السياسية فإن تلك الدول تحقق مستويات متقدمة ومتقاربة في مؤشرات المشاركة السياسية.

كمــا أن للتحقيق الهدف من إشــراك المنظمات غير الحكوميــة والأفراد في صنع السياســات العامــة لا بد مــن خلق بيئة مناســبة للحصول على النتائج المســتهدفة. كما أن تطويــر الأنظمة واللوائح ومنح صلاحيات تنفيذية وتنظيمية للمشــاركين يعد متطلباً رئيســياً لنجاح إشــراك المســتفيدين في عملية صنع السياســات العامة. إن إنشــاء المجالس مع غياب السلطة الإدارية والتنفيذية لتلك المجالس على أداء الأجهزة الحكومية والاكتفاء بالدور الاستشــاري لا يحقق الهدف المراد من إنشائها، بالإضافة إلى ضرورة تأهيل وتدريب الأفراد للحصول على مشاركة فعالة. لذا يمكننا القول إنه لا يوجد أســلوب أمثل أو طريقة مثلى عامة يمكن تطبيقها في كل الأنظمة السياســية وتحقــق النجاح المطلــوب من تبني مفهوم الحوكمة، بل يوجــد إطار عام يمكن تكييفه ليتناسب مع البيئة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للدول سعياً للوصول إلى التنمية المســتدامة وتقديم خدمات ذات جودة للمستفيدين وتعزيز الشفافية والمساءلة والرفع من مستوى الأداء الحكومي.

من جهة أخرى، تشــهد المملكة العربية الســعودية تحولات تنظيمية وإدارية تدعم وتعزز مشــاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة على المستويين الوطني والمحلي وتسعى إلى الرفع من مســتوى جــودة الخدمات الحكومية والأداء الحكومي بشــكل عام. إن التحول الكبير الذي تشــهده المملكة العربية الســعودية اجتماعياً واقتصادياً وتنظيمياً يتطلــب نظرة مختلفة للأســلوب الإداري المتبع في إشــراك المنظمات غير الحكومية والأفراد في عملية صنع السياســات العامة وإدارة الشــأن المحلي. الأسلوب الإداري القائم على المركزية، من أعلى إلى أسفل (Top-Down)، إذ تصدر الأنظمة من الجهاز المركــزي بدون إشــراك الجهات المحلية فــي الموضوعات التي تخصهــا، ويصبح دور فروع الأجهزة في المناطق التنفيذ فقط، هذا الأســلوب لم يعد الخيار الأنســب لإدارة الشأن العام في ظل المتغيرات الحالية. كما أن عدم إشراك المستفيدين المباشرين من الأفراد المحليين والمؤسسات الحكومية والخاصة ومنظمات المجتمع المدني بشكل فعال في صياغة السياســات العامة والإدارة المحلية يؤثر ســلباً في جودة مخرجات الأداء

الحكومـــي. لذا يمكن القول إن تفعيل مشـــاركة المنظمات غير الحكومية والأفراد في عملية صنع السياسات العامة وخاصة على المستوى المحلي يعزز من إشراك المستفيدين من الخدمات العامة والخاصة في التخطيط وإدارة المشاريع والبرامج والرقابة عليها، ويـــؤدي إلى تعزيز جودة الأداء الحكومي وتحقيق البرامج العامة لأهدافها والســـيطرة على الفساد وتحقيق التنمية المستدامة.

وبالنظر في البحوث والدراسات نجد أن هناك قصوراً في تناول موضوع الحوكمة في القطاع العام والحوكمة الرشـــيدة في الأدبيات العربيـــة (الكتب والمقالات المكتوبة باللغـــة العربية)، بالإضافة إلا التباين في تنـــاول الموضوع. هذا التباين ناتج عن أحد سببين: إما أن يكون تناول الموضوع تم عن طريق الترجمة الحرفية من اللغة الإنجليزية، وهذا الأسلوب يتجاهل البعد الثقافي والاجتماعي والسياسي للمنطقة العربية والشرق الأوسط بشكل عام، عند المقارنة بتجارب الدول المتطورة اقتصادياً واجتماعياً وعلمياً. أما الســـبب الثاني للتباين فهو عدم وجود تجربة حقيقية لتبنّي الحوكمة الرشيدة من قبل الدول العربية والذي نشأ إما نتيجة للفهم الخاطئ للحوكمة الرشيدة مما أدّى إلى تخوف مـــن تطبيقها من قبل متخذي القرار، أو غياب إرادة حقيقية من قبل القيادات العليـــا لتحقيق التنميـــة الاقتصادية والاجتماعية وحماية حقوق الإنســـان. بالإضافة إلى أن تركيز الحكومات في الدول الأقل تطوراً يركز على التنمية القصيرة المدى بدل من التركيز على التنمية المســـتدامة. هذه الأسباب كلها أدت إلى عدم تناول الباحثين العرب لموضوع الحوكمة في القطاع العام بالشـــكل المناســـب، وقصور في فهم وتطبيق وفوائد تطبيق الحوكمة الرشـــيدة لدى القيادات العليا ومتخذي القرار والمواطنين على حدٍ سواء. ومن هنا نشأت فكرة تأليف هذا الكتاب.

هذا الكتاب يقدم استعراضاً لمفهوم ومبادئ الحوكمة للمساهمة في تعزيز وتوضيح مفهـــوم الحوكمة في القطـــاع العام للقارئ العربي، وهو إضافـــة للمكتبة العربية التي تعاني نقصاً في المنشورات العلمية التي تتطرق للموضوع. بالإضافة إلى الطرح العام لمفهوم الحوكمة، يســـتعرض الكتاب ممارســـات واقعية وتجـــارب عملية لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام في العديد من الدول للاســـتفادة منها في بلورة فهم واقعي للحوكمـــة. كما جرى تقديم وجهة نظر الكاتب في نموذج الحوكمة في القطاع العـــام ومدى الفائـــدة والإمكانية من تطبيق النموذج في إدارة شـــؤون الدولة، وخاصة في الدول التي لديها ســـجل منخفض في مؤشـــرات الحوكمة. بالإضافة إلى أن هذا الكتـــاب يحلل ويناقش العلاقة بين تطبيق مبـــادئ الحوكمة من جهة وموضوعات ذات

بعد إستراتيجي مثل التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة ومحاربة الفساد من جهة أخرى. أخيراً، تم اســتعراض مقاييس للحوكمة في القطاع العام ومؤشـرات تسهم في بلورة إطار عام يساعد متخذ القرار والجهات التشريعية في اختيار النموذج الإداري المناسب للطبيعة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

وللإشارة فإن هذا الكتاب لا يهدف إلى تقديم نموذج أو آلية محددة لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطــاع العام، وذلك نظراً لاختلاف متطلبات التطبيق بين الدول والأنظمة السياســية. بل يســعى هــذا الكتاب إلى نقاش موضوع مهم وهو إشــراك المنظمــات غير الحكومية (القطاع الخاص ومنظمــات الجتمع المدني والمنظمات غير الهادفة للربح) والأفراد في إدارة شــؤون الدولة، مع الأخذ في الحســبان الاختلافات بين الدول والأنظمة السياسية. وللحصول على فهم أوضح لمفهوم الحوكمة في القطاع العام وللوصول إلى إطار عام يمكن الاستفادة منه، وخاصة من قبل الدول النامية، قدم هــذا الكتاب تحليلاً علمياً لنموذج الحوكمة في القطاع العام مع اســتعراض وتحليل أمثلة عملية لنماذج وأساليب إدارية مطبقة وناجحة في تحقيق أهدافها ليتم الاستفادة من تلك التجارب في تبني وتطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام.

لتحقيق الاســتفادة القصــوى من طرح هذا الموضوع وللحصول على كتاب شــامل لموضوع الحوكمة في القطاع العام من الناحية العلمية والتطبيقية (العملية)، تم تقسيم الكتاب إلى أحد عشر فصلاً. بعد مقدمة الكتاب التي تتناولت أهمية الموضوع ووصف للفصول، سوف يتم استعراض مفاهيم عامة أساسية لفهم نموذج الحوكمة في القطاع العام في الفصل الأول. وعلى الرغم من تشعب موضوع الحوكمة وتقاطعه مع العديد من الموضوعات، فقد جرى التركيز على مفاهيم أساسية في الفصل الأول هي الدولة والحكومة والفرق بينهما، بالإضافة إلى دور وإســهام الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة في ظل تطبيق نموذج الحوكمة. كما تم إفراد جزء لمفهوم الإدارة المحلية وأسلوب اللامركزية الإدارية وعلاقة تلك المفاهيم بتطبيق نموذج الحوكمة.

واســتعرض الفصل الثاني مفهــوم الحوكمة وما يميزه عن باقــي النماذج الإدارية الخاصة بإدارة شــؤون الدولة. نمــاذج عديدة للإدارة اســتعراضت في هذا الفصل وقورنت بنموذج الحوكمة. كما اســتعرض فيــه أمثلة لاقتصادات حققت معدلات نمو اقتصادي عالية على الرغم من تســجيلها مســتويات منخفضة في مؤشرات الحوكمة الرشــيدة، وتم بحث وتحليل هذه الحالات الدراســية ومدى تأثير تبني مبادئ نموذج الحوكمة في القطاع العام في أداء تلك الدول الاقتصادي.

أمــا الفصل الثالث فيســتعرض ويحلــل عناصر الحوكمة في القطــاع العام وهي المشــاركة، والمســاءلة والمحاسبة، والاســتقرار السياســي، وســيادة القانون، وجودة التشــريعات والأنظمة، وفاعليــة الأداء الحكومي، ومحاربة الفســاد. كل عنصر من هذه العناصر تم مناقشــته، وتم اســتعراض تأثيــر تبني وتطبيق هــذه العناصر في تحقيق مســتويات متقدمة في مجــالات التنمية المختلفة. أمــا الفصل الرابع فيركز على اســتعراض وتحليل مقاييس ومؤشرات الحوكمة في القطاع العام. إن استعراض الإطار النظري لأي نموذج لا بد أن يتبعة تطبيق عملي، لأن غياب التطبيق العملي يحد من فهم النموذج بشكل دقيق، لذا يقدم الفصل الرابع تحليلاً لمقاييس الحوكمة المحلية والإقليمية والعالمية وأسلوب بناء تلك المقاييس.

إن تحقيق مســتويات متقدمة من الحكم الرشــيد يعد أحد الطــرق الأكثر فاعلية نحو تحقيق التنمية المستدامة للدول. يدرس الفصل الخامس من هذا الكتاب العلاقة بين التنمية بشــكل عام وتبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام. بالإضافة إلى مناقشــة هذا الفصل للتأثير الإيجابي لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في السيطرة على الفساد، يســتعرض هذا الفصل العلاقة بين الحوكمة الرشيدة والتنمية البشرية والاقتصادية.

العديــد من الدول وخاصة النامية منها تهتم بالإصــلاح الإداري في القطاع العام ليكــون أداة لتعزيز جــودة الحكم. كمــا أن المنظمات الدولية والــدول المانحة تدعم الإصــلاح الإداري في الدول المســتفيدة من المســاعدات المالية وغير المالية كوســيلة لتحقيق الاســتفادة القصوى من الموارد المتاحة. الفصل الســادس من هذا الكتاب تم إفــراده لموضوع مهم في الحوكمة في القطاع العام وهو الكيفية التي تتم بها مشــاركة الجهــات غير الحكومية مــن منظمات وأفراد في إدارة شــؤون الدولة في ظل نموذج الحوكمــة. تأثيــر الحوكمة في عملية الإصــلاح الإداري في القطــاع العام والعلاقة بين الإصلاح الإداري والحوكمة أحد الموضوعات التي تم مناقشــتها في هذا الفصل. ولأهميــة موضوع الحوكمــة الإلكترونية كعنصر مهم نحو تعزيــز مبادئ الحوكمة في القطاع العام، تم إفراد قسم خاص للحوكمة الإلكترونية في الفصل السادس.

ولأهمية اســتعراض الممارســات والتجارب المحلية والإقليمية والدولية لحكومات تبنت مفهوم الحوكمة في إدارة شــؤونها، تم مناقشــته في الفصل السابع. الهدف من هذا الاســتعراض هو الاطلاع على التجارب الدولية والمحلية والآلية التي اســتخدمت مــن قبل هذه الــدول في التطبيق، مع تحليل لهذه التجارب واســتعراض العوائق التي

قد تحد من الاستفادة من تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام في الدول النامية. ولتحقيق هذا الهدف، تم اختيار نماذج من دول ذات مستويات تنموية مختلفة إدارياً واقتصادياً واجتماعياً ولموضوعات متنوعة اقتصادية وتعليمية وصحية، الهدف من ذلك هو التأكيد على أن نموذج الحوكمة ليس موجهاً لدولة أو نظام سياسي محدد ولا يستهدف موضوع خاصاً بل إن نموذج الحوكمة يقدم إطاراً عاماً يمكن تطبيقه في أي مجال وتحت أي نظام سياسي أو إداري إذا ما توفرت مقومات نجاح التطبيق. في نهاية الفصل سوف يتم تحديد عدد من العناصر المبنية على التجارب والتي يمكن الاعتماد عليها عند تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة (جودة الحكم) من قبل الحكومات، والتي تسهم في نجاح تبني الحكومات لمفهوم ونموذج الحوكمة في القطاع العام.

أما الفصل الثامن فقد خصص لاستعراض تجربة المملكة العربية السعودية في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. في هذا الجزء استُعرض أبرز المجالات التي سعت السعودية للاستفادة فيها من نموذج الحوكمة عند تبني وتطبيق هذه الموضوعات، ومنها محاربة الفساد ودعم مشاركة المواطنين في إدارة شؤون الدولة على المستويين الوطني والمحلي. إضافة إلى أنه تم مناقشة الإدارة المحلية في السعودية بصفتها عنصراً مهماً من عناصر تبني مفهوم الحوكمة في القطاع العام، مع استعراض لأبرز الأنظمة واللوائح الخاصة بإدارة الشأن المحلي في السعوية.

في الفصل التاسع من هذا الكتاب تم تحليل واستعراض أبرز المقاييس والمؤشرات الدولية لمدى تطبيق الدول لمبادئ الحوكمة. وعلى الرغم من تعدد المقاييس فإن هذا الفصل يركز على تحليل بناء ومصادر معلومات مؤشرات مقياس الحوكمة الدولي Worldwide Governance Indicators بوصفه أحد أبرز المقاييس الشاملة التي تعتمد عليه الدول والمنظمات الدولية في تقييم مستوى الحوكمة في القطاع العام في الدول. كما تم استعراض حالات دول تم تطبيق مقاييس الحوكمة الدولية عليها.

يقدم الفصل العاشر مقترحات لآلية تطبيق الحوكمة وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد، مع مناقشة للعوامل المساعدة لنجاح تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام. وكما ذكرنا سابقاً، لا يسعى هذا الكتاب للخروج بنموذج موحد لأسلوب تبني الحوكمة، لذا فإن هذا الفصل يقدم تحليلاً لتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام بناء على التجارب العالمية الناجحة مع استعراض للإطار الأمثل الذي يمكن من خلاله تحقيق أقصى استفادة من تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام. وعلى الرغم من تركيز هذا الكتاب على الدول النامية والكيفية التي يمكن أن يسهم تطبيق

مبادئ الحوكمة في دعم وتعزيز التنيمة بمختلف أشكالها، يقدم الفصل الحادي عشر استعراضاً لنتائج عامة وملاحظات ختامية وتوصيات تسهم في نجاح تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات في إدارة الشأن العام بشكل عام والشأن المحلي بشكل خاص.

هذا الكتاب موجه لشريحة كبيره من القراء. فبالإضافة إلى المختصين والباحثين والمهتمين، فإن الكتاب موجه إلى صنّاع السياسات العامة ومحلليها ومتخذي القرارات، حيث يقدم الكتاب رؤية شاملة لمفهوم الحوكمة في القطاع العام لمساعدة متخذ القرار على اختيار وتطبيق النموذج الأمثل في إدارة شؤون الدولة. كما أن هذا الكتاب يستفيد منه طلاب الدراسات العليا في العديد من التخصصات ذات العلاقة مثل الإدارة العامة والاقتصاد.

الفصل الأول
مفاهيم في الحوكمة

المجتمعـات ومنذ بداية الخليقة تسـعى لإيجاد تنظيم يسـاعدها على البقاء أولاً ودفـع الأخطار التي قد تهدد بقاءها ثانياً، بالإضافة إلى اسـتغلال مواردها بما يلبي احتياجات مواطنيها. وكما ورد في هرم الحاجات الإنسانية لبراهام ماسلو، فإن الأمن من أولويات الحاجات البشـرية. إن كل المجتمعات وفي كل العصور تسـتعد عسكرياً وتنظيمياً وتتحالف مع الدول للحماية وضمان الأمن لأفراد المجتمع، وكلما كانت الدولة متقدمة معرفياً وبشـرياً وتقنياً وقوية عسـكرياً كانت أكثر أمنـاً وفرصتها في البقاء والاستمرار أكبر.

بالمقابل نجد أن التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية لا تقل أهمية عن القوة العسكرية، إذ إن التنمية تسهم بشكل مباشر في توفير القوة البدنية للأفرد والصناعية للأمم. إن التنمية تسـهم أيضاً إسهاماً غير مباشـر في صياغة قوانين وأنظمة ذات جودة عالية وتسـاعد في تثقيف المجتمع والأفراد بحقوقهم سـعياً نحو التقدم وخلق قـوة اقتصاديـة. إن العصر الحالي ومـا يحمله من مقومات العولمـة أو كما يقال إن العالم قرية صغيرة، كل هذا لم يغير من أهمية وجود قوة عسكرية واقتصادية أساسها التنميـة. لذا يمكن القول إن التنمية بكافة أشـكالها من اقتصادية وبشـرية وإدارية وتنمية مستدامة هي حجر الزاوية لأي حكومة تسعى لخدمة مواطنيها، لكن الاختلاف في الطريقة والأسلوب الذي تتبعة كل حكومة نحو تحقيق هذا الهدف.

وتطرقـت كتب الإدارة كثيراً للأسـاليب الإدارية الملائمة لـكل دولة ومعايير نجاح هـذا الأسـلوب أو ذاك. ومـع كل ذلك، مازال هنـاك خلط كبير بـين مفهوم الدولة والحكومـة، بين الكيان ومن يدير هـذا الكيان. وعلى الرغم من أن هناك تداخلاً بين مهام الدولة والحكومة في بعض الأنظمة السياسـية، ويظل هناك فروق جوهرية بين الاثنين. التفريق بين مهام الدولة والحكومة وبين أدوار أفراد الدولة ومنظمات المجتمع المدني عنصر مهم في فهم أدوار كل مكون من مكونات النظام لأي تجمع بشري.

وفي بداية هذا الكتاب، سـوف يتم التعرف على ماهية الدولة والحكومة والعلاقة بينهما. وسـوف يتم اسـتعراض دور الأفـراد ومنظمات المجتمـع المدني في صياغة السياسـات العامة وتنفيذ القـرارات ومتابعة تنفيذها. هذا الاسـتعراض مهم لفهم

نموذج الحوكمة في القطاع العام وكيفية تطبيقه. ونظراً لأهمية مفهوم الإدارة المحلية باعتبارها عاملاً مهماً في تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام، وخاصة في الدول النامية، ســوف يتم تحليل مفهوم الإدارة المحلية وأسلوب اللامركزية الإدارية باعتباره أداة مهمة نحو تفعيل مشــاركة الأجهزة غيــر الحكومية من أفراد ومنظمات في إدارة شؤون الدولة.

الدولة:

الدولة هي تجمع سياسي في نطاق جغرافي محدد يدار بواسطة أفراد وفقاً لمنظومة سياسية يتفق عليها أفراد المجتمع. وفقاً لابن خلدون في كتابه «المقدمة»، فإن الدولة تتكــون من منطقة جغرافية وســكان ونظام أو أنظمة تحكــم التعامل بين هذا التجمع السياســي والكيانات الأخرى، وبين الحكومة والأفراد، وبين الحكومة والمنظمات غير الحكومية (مثل منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص). لذلك يمكن اعتبار الدولة مفهومــاً يطلق على أي مجموعة من الأفراد يمارســون نشــاطهم على إقليم جغرافي محدد ويخضعون لنظام سياسي متفق عليه فيما بينهم (هادي، ١٩٧٧).

ورغم تغير حدود المناطق الجغرافية التي تحكمها الدول بسبب النزاعات والحروب على الموارد الاقتصادية أو بســبب النزاعات الدينية أو الإيدولوجية، فإن مفهوم الدولة فــي الغالــب لا يتغير ويمكن أن ينطبــق عليه المفهوم العام للدولــة. على مر العصور تفككــت دول واتحدت دول، لأســباب مختلفة، لذلك نجد أن لــكل دولة تاريخاً يحدد بداية ونهاية كل دولة والمنطقة الجغرافية التي تشكلها الدولة. بعكس مفهوم الحكومة، ظــل مفهوم الدولة دون تغييــر يذكر. بالإضافة إلى عدم وجــود أنواع للدول كما هو موجود في الحكومات (العديد من أســاليب إدارة شــؤون الدولة يتم تطبيقها من قبل الحكومات)، مما يفسر عدم تغير مفهوم الدولة على مر العصور.

بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، تم إنشاء الكثير من المؤسسات والمنظمات الدولية فــي محاولــة لتنظيم العلاقات بين الدول. هذا التنظيم وعلــى الرغم من أنه لم يكن موجوداً بنفس الصيغة الحالية قبل إنشــاء المنظمات الدولية، إلا أن ذلك لم يمنع من وجود معاهدات ثنائية بين الدول ذات التوجهات السياســية المتماثلة أو معاهدات سلم وعدم اعتداء. من أبرز المنظمات التي أنشــئت بعد الحرب العالمية الثانية هيئة الأمم المتحــدة ومجلس الأمن الدولي والتي من أبرز مهامها تنظيم العلاقات السياســية بين الــدول وإقرار القوانــين ذات الطبيعة الدولية. وفي الجانــب الاقتصادي العديد من

المنظمات الدولية أنشـئت على غرار صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وهي تدعم التنميــة الاقتصادية في الدول عن طريق تقــديم الدعم الاقتصادي وغير الاقتصادي (التنظيمي والاشتشاري) للدول.

والكثيــر من المنظمات والــوكالات المنبثقة عن المنظمات الدولية أنشـئت لتحقيق أهــداف محددة مثــل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعــم التنمية، ومنظمات أخرى متخصصــة مثل منظمة التنمية الزراعيــة وغيرها. كل هذه المنظمات تركز على دعم الــدول اقتصادياً واجتماعيــاً لتحقيق التنمية. بالإضافة إلــى المنظمات ذات الطابع الدولــي، هناك المنظمات ذات الطابــع الجغرافي أو الإقليمي، مثــل الاتحاد الأوربي ومجلس التعاون الخليجي وغيرها من التجمعات السياسية الإقليمية.

كل هذه المنظمات والأنظمة الصادرة عنها تســعى لتحقيق الســلم العالمي والتنمية للــدول. وعلــى الرغم من الاتهامــات التي تطال المنظمات الدولية من أنها مسيســة وتخدم أغراض خاصة بالدول العظمى، فإن هذا لا يغير من مفهوم الدولة العام الذي يشــمل أكثر من مجرد الحكومة أو أشــخاص معينين. ولذلك نجد أن إرث الحكومات مــن المعاهدات والاتفاقــات والديون ينتقل من حكومة إلى أخــرى، وهذا مثال واضح علــى أن مفهوم الدولة أشــمل وأعمق من مفهوم الحكومــات. وعلى الرغم من تأثير أسلوب الحكم المتبع على نوعية وحجم المساعدات المقدمة من الدول المانحة والمنظمات الدولية مثلاً، فإن نتائج التنمية وخاصة التنمية المستدامة، من المفترض أن تبقى حتى في حال تغيرت الحكومات أو الحكام.

أخيراً، من المهم الإشــارة إلى أن وصف بعض الدول بأنها شــمولية أو شــيوعية أو رأسمالية يعد وصفاً غير دقيق، إذ إن النظام هو الرأسمالي أو الشمولي وليس الدولة. إذا ما اتفقنا على أن الدولة هي مجموعة منطقة جغرافية وسكان ونظام، فالنظام جزء مــن عناصر الدولة يقره الأفراد والحكومة ولا يمثل الدولة. من الأمثلة على أن مفهوم الدولة أعم وأشمل من الحكومة، أن بعض الدول ذات النظام الفدرالي تتكون من أنظمة وقوانــين مختلفة تحكم كل ولايــة أو منطقة وفقاً لرغبة وحاجــات أفراد هذا التجمع والذي قد يتغير بتغير الحكومات أو الأنظمة السياسية، لكن تظل الدولة قائمة.

الحكومة:

الحكومة هي أقدم مؤسسة في التاريخ، وهي جزء من الدولة، حيث تقوم الحكومة بإدارة شؤون الدولة وفق آلية ونظام محدد (صقر، ١٩٧٧؛ هادي، ١٩٧٧). يرى شريف

(١٩٩٩) يرى أن الحكومة تعني «الكيان التنظيمي للسلطة التنفيذية» (شريف، ١٩٩٩، ص. ٢٢). أما بدوي (١٩٧٢)، فيعتقد أن دور الحكومة يقتصر فقط على تنفيذ القوانين وتقديم الخدمات العامة وإدارة المرافق العامة. لذا يمكن تعريف الحكومة بأنها مجموعة من أفراد الدولة يتم اختيارهم لإدارة شؤون الدولة. وعلى الرغم من اختلاف وتنوع طريقة اختيار الحكومات بين الدول، فمنها بالانتخاب ومنها بالتعيين من الملك ومنها بالبيعة، رغم الاختلاف، فإن الحكومة تظل مؤقتة وتتغير كل فترة من الزمن بطرق وآليات مختلفة.

العديد من المؤلفات تناولت مهام وأدوار وتركيبة الحكومة وعلاقتها بالأفراد مثل كتاب المقدمة لابن خلدون ١٣٣٧م، وكتاب العقد الاجتماعي (The Social Contract) لجان جاك روسو ١٧٦٢م. وعلى الرغم من النظريات الاجتماعية والاقتصادية التي تدعم الاقتصاد الحر واقتصاد السوق، مثل كتاب ثروة الأمم (The Wealth of Nations) لآدم سميث ١٧٧٦م، فإن دور الحكومات في توجيه وإدارة شؤون الدولة ظل كبيراً ومؤثراً. لذلك سعت النظريات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية إلى تناول الأساليب الأكثر فاعلية وكفاءة نحو الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية المتاحة لتحقيق مستويات متقدمة من التنمية البشرية والاقتصادية. يشكل أفراد الدولة بصفتهم مكوناً رئيسياً في إدارة شؤون الدولة وبصفتهم مراقبين لأداء الحكومة بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني؛ عنصراً مهماً في صياغة النظام العام لأي تجمع بشري (شريف، ١٩٩٩).

وفقاً لنظام الدولة المدنية أصبح لازماً على الحكومة إيجاد صيغة مكتوبة ومعلنة، كدستور أو نظام حكم، يتم تطبيقه ويكون هو الأساس للتعاملات بين أفراد الدولة أنفسهم، وبين الحكومة والأفراد. كما أن هذه الأنظمة المكتوبة هي الأساس عند الفصل في الخصومات بين أفراد الدولة وحتى بين الدولة والأفراد. هذا التحول لم يكن على المستوى الداخلي بين الدول فقط بل أصبح هو أساس التعاملات بين الدول. ونتيجة لذلك تم عقد المعاهدات وإنشاء المنظمات الدولية لتكون وسيلة لتنظيم العلاقة السياسية والاقتصادية بين الدول (شريف، ١٩٩٩). وتختلف طريقة إقرار هذه الأنظمة تبعاً للنظام السياسي والإداري المتبع في كل دولة. فمثلاً، نجد أن الدول الأكثر ديموقراطية يتم فيها التصويت المباشر على الدساتير، في حين نجد أن دولاً أخرى تصدر الأنظمة بقرار جمهوري أو رئاسي. يشار هنا إلى أن مواد الدستور في الغالب لا يتم تغييرها بشكل سريع أو متكرر، إذ إن الدساتير تعد وثيقة مركزية لأي دولة وكثرة التغيير يسهم في عدم الاستقرار السياسي والإداري للدولة.

بالمقابل، سعت الحكومات إلى البحث عن أساليب إدارية وأدوات تساعدها في إدارة شؤون الدولة بفاعلية وكفاءة، وتنوعت هذه الأدوات وتعددت بتعدد الأنظمة السياسية والإدارية. المركزية واللامركزية الإدارية، الانتخابات الجزئية والكلية، الإدارة المحلية والمشاركة من قبل الأفراد، السلطة المطلقة، كل هذه أمثلة لأساليب إدارية يتم استخدامها من قبل الحكومات في إدارة شؤون الدولة. كما يمكن القول إن التوجهات الاقتصادية، المحلية والدولية، والعوامل السياسية تؤثر بشكل كبير في الاختيار بين تلك الأساليب والنماذج لإدارة الشأن العام.

في العصور الأولى كان نظام المقايضة باعتباره وسيلة للحصول على الخدمات والسلع هو أساس التعاملات. في ظل الدولة المدنية أصبح النظام الإداري والمالي والقضائي هم الأساس الذي يحكم التعاملات بين الأفراد وبين الأفراد والحكومة. زيادة عدد السكان وتشعب احتياجات الأفراد والعلاقات التجارية والاقتصادية بين الدول، كل ذلك جعل الحكومات مجبرة على اختيار نموذج إداري يسهم في تنفيذ خطط الدولة التنموية بكفاءة وفاعلية. ومن الأسباب المهمة أيضاً مما كان لها تأثير في اختيار الحكومات لأساليب إدارية فعالة وذات كفاءة في إدارة شؤون الدولة؛ الثورات الداخلية والحروب الخارجية. في زمن الحروب أو الثورات الداخلية، تسعى الحكومات إلى تحقيق هدف مهم وهو تحسين جودة الخدمات وتقديم ما يحتاجه الأفراد لضمان دعم الأفراد للحكومات في مواجهة العدو الخارجي أو لضمان الاستقرار الداخلي. وهذا الهدف وإن كان يبدو من السهل تطبيقه فإن تحقيق الجودة في الخدمات العامة والعدالة والمساواة بين أفراد المجتمع وتحقيق رفاهية المواطنين هي نتيجة لعمل يستغرق تنفيذه وقتاً طويلاً، ولا يمكن تحقيقه في وقت قصير أو بردة فعل لحدث معين. لذا فإن اختيار الأسلوب الإداري المناسب لتحقيق التنمية المستدامة له نتائج إيجابية تتعدى تحقيق مستويات متقدمة في التنمية. لذا يمكن القول إنه لا يوجد أسلوب أو نموذج إداري مثالي يمكن تطبيقة في أي دولة، لأن الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية هي التي تحدد طبيعة النموذج الإداري الأمثل لكل دولة.

وفي ظل تعقد وتشابك العلاقات بين الدول، أصبح من الضروري وجود آلية لقياس أداء الحكومات لتحقيق أكثر من هدف. فمثلاً، من حق أفراد الدولة التعرف على أداء الحكومة وتقييمه، وخاصة في الدول التي يقرر فيها المواطنون من يحكمهم؛ إذ يشكل أداء الحكومات عنصراً مهماً في قرار الناخبين. كما أن قياس أداء الحكومات عنصر مهم خاصة إذا كانت الحكومة تسعى لتطوير الأداء وتحقيق الأهداف التي

تسعى إليها من رفاهية المواطن وتحقيق التنمية المستدامة. أكثر من ذلك، أصبح قياس أداء الحكومات عنصراً مهماً في قرارات المنظمات الدولية الخاصة بالأمن الدولي، مثل مجلس الأمن، والمنظمات الدولية الخاصة بالدعم الاقتصادي والفني للدول، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

العديد من النظريات في شتى العلوم، الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، سعت إلى تأطير ووضع أسس يمكن الاعتماد عليها عند تقييم أداء الحكومات. وعلى الرغم من أن العصور القديمة وعصر الدولة الإسلامية شهد وضع خطوط عريضة للعمل الحكومي مثل كتاب المقدمة لابن خلدون ١٣٣٧م، إلا أن الدراسات والأطروحات التي تناولت نشوء الدولة المدنية والجمهوريات في بريطانيا وأمريكا وأوربا ابتداءً من القرن السابع عشر الميلادي، مثل كتاب العقد الاجتماعي (The Social Contract) لجان جاك روسو ١٧٦٢م، وكتاب ثروة الأمم لآدم سميث (١٧٧٦)، وصياغة الدستور الأمريكي (federalists) الفيدرلاسيت (مجموعة من الوثائق كتبت ما بين ١٧٠٠-١٩٠٠ اتُّخذت أساساً لكتابة الدستور الأمريكي)، كل هذه الأطروحات شكلت النواة لتكوين الدولة المدنية القائمة على النظام المكتوب الذي سعى لتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وبناء الدولة الحديثة بمفهومها المعاصر. إضافة إلى أن مُنظري البيروقراطية ومن أبرزهم Max Weber (1864-1920)، من الأوائل في تقديم أسلوب إداري يستعرض الكيفية التي يجب أن تدار بها الدولة، حيث قدم Weber وبقية مُنظري الفكر الداعم للبيروقراطية العديد من الأفكار والنظريات التي تنظم عمل الحكومة وعلاقة الحكومة بالأفراد (القحطاني، ١٤٣١هـ). هذه النماذج وغيرها تعد نواة وعنصراً مهماً في صياغة أغلب الدساتير والأنظمة القائمة حالياً.

وتختلف الأنظمة المطبقة في الدول تبعاً لعدد من العوامل منها الثقافي والاجتماعي والسياسي. بالإضافة إلى أن أسلوب الرقابة على أداء الحكومة يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فإن طريقة اعتماد الأنظمة واللوائح وإقرارها يحكمها الأسلوب الإداري والتنظيمي المتبع في كل دولة. لذا يمكن القول إن النموذج السياسي المتبع يسهم بشكل كبير في تحديد الطريقة التي تُدير بها الحكومة شؤون الدولة. فمثلاً في الأنظمة الشمولية التي تدار بشكل عام من قبل شخص واحد (حيث يكون الرئيس أو الحاكم هو المسؤول عن إقرار الأنظمة واللوائح والتعيينات للمسؤولين)، في هذه الأنظمة يكون هناك دور أقل للأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة مقارنة بالأنظمة الأخرى التي تتصف بمشاركة أكبر من قبل الأفراد في إدارة شؤون الدولة؛ لذا

نجد أن الأنظمة الديمقراطية تتصف بمشـــاركة أكبر من قبل أفراد المجتمع والمنظمات غير الحكومية في عملية صنع السياسات العامة وإقرارها ومراقبة تنفيذها.

فـــي منتصف الثمانينيات من القرن الماضي، تبنى العديد من الدول أســـلوباً إدارياً واقتصادياً يركز على نقل إدارة المشروعات الكبيرة وبعض المهام الحكومية من الحكومة إلى القطاع الخاص، ومن الأمثلة على ذلك تقديم الخدمات العامة والبريد الحكومي، وخاصة في أمريـــكا وبريطانيا. وعلى الرغم من الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذا التحول، فإن هذا الفكر الإداري كان له تأثير كبير في تركيبة الحكومة وطبيعة مهامها. هذا الفكر فـــي الإدارة اعتمد على نظرية New Public Management، والتي ركزت في مجملها على تطبيق مبادئ مثل الجودة والتنافســـية في الإدارات والمشـــاريع ذات الطابـــع العام (Hood, 1995;Osborne & Gaebler, 1992). وعلى الرغم من الكثير من الانتقادات، فإن الإدارة العامة الجديدة حظيت بالكثير من التأييد والتطبيق وخاصة بعـــد نجاح التجربة في عهد الرئيـــس الأمريكي بيل كلنتون (١٩٩٢-٢٠٠٠)، فقد حقق الاقتصـــاد الأمركي فائضاً في الميزانية لأول مرة منذ عشـــرين عاماً مع تطور إيجابي ملحوظ في الأداء الحكومي (Denhardt & Denhardt, 2007).

ونتيجة لارتفاع مســـتوى التجـــارة البينية بين الدول وتصاعد حجم الاســـتثمارات الأجنبية على المســـتوى الدولي أصبـــح تقديم الخدمات العامـــة لا يوجه للأفراد من مواطنين ومقيمين فحسب، بل يتعداه إلى القطاع الخاص على المستوى المحلي والدولي (Albassam, 2014). ولأن جودة الخدمات العامة تســـهم بشـــكل مباشر في التنمية الاقتصاديـــة ولأن جذب الاســـتثمارات الأجنبية أصبح أولوية فـــي خطط العديد من الحكومات، فإن تبني نموذج إداري فعال وذي كفاءة أضحى أكثر إلحاحاً من ذي قبل.

العديد من الأفكار والأطروحات والنظريات الخاصة بكيفية إدارة شـــؤون الدولة تم مناقشتها ومحاولة تجربتها من قبل الحكومات مثل New Public Service و(Fry, 1989; Agent Theory (Dubnick & Frederickson, 2009. الحوكمـــة (Governance) أحد هذه الأســـاليب التنظيمية التي جرى تبنيها من بعض الحكومات، إذ إن نموذج الحوكمة يســـاعد الحكومات في تحقيـــق أهدافها بفاعلية وكفاءة، ويســـاعد الأفراد والمنظمات والحكومـــات في الرقابة علـــى الأداء الحكومي. الحوكمة في القطاع العام هو موضوع هذا الكتاب والذي ســـوف يتـــم تناوله في الفصول القادمة، فقـــد ذكرت الحوكمة هنا بأنها أســـلوب تنظيمي أكثـــر منه إداري، إذ تركز الحوكمة علـــى جودة الأداء الحكومي والتشـــريعات ومدى مشـــاركة الأفراد فـــي صنع القرار أكثر مـــن التركيز على الجانب

الإداري والعملية البيروقراطية التي تدار بها شؤون الدولة. لذا يمكن القول إن الدولة تمثل الإطار العام الذي يحتوي كل مكونات الدولة من حكومة وأفراد ومكان جغرافي، أما الحوكمة فهي نموذج إداري تتبناه وتطبقه الحكومات لتلبية احتياجات الأفراد وتحقيق التنمية بفاعلية وكفاءة.

الأفراد:

أفراد المجتمع هم أبرز مكونات الدولة ولا يمكن تصور دولة بدون أفراد، كما أن تلبية احتياجات الأفراد بكفاءة وفاعلية هو محور اهتمام الحكومات. فكما أن الأساس هو إشراك الأفراد في صياغة السياسات العامة وإقرار القوانين والأنظمة، فإن الخدمات العامة تقدم للأفراد وهو المستفيد الأساسي من تلك الخدمات. وعلى الرغم من اختلاف التركيبة السياسية بين الدول والتي تحدد طبيعة وحجم ومستوى وفاعلية مشاركة الأفراد في إدراة شؤون الدولة، فإن أفراد أي مجتمع هم محور تركيز الحكومات عند وضع الخطط التنموية وإقرار التشريعات وتقديم الخدمات.

هناك العديد من مستويات المشاركة الشعبية في عملية صنع السياسات العامة تبعاً لاختلاف طبيعة الأنظمة السياسية والإدارية المطبقة في كل دولة. فبينما نجد أنظمة تقوم على المشاركة شبه الكاملة من قبل المستفيدين من الخدمات العامة في صنع السياسات العامة والرقابة على أداء الحكومة، هناك أنظمة تقوم على مستويات محدودة من المشاركة من قبل المستفيدين. كما أن بعض الأنظمة تقوم على مبدأ التمثيل للأفراد عن طريق انتخاب أعضاء المجالس التشريعية في حين أن أنظمة أخرى تقوم على أساس الاختيار المباشر لمثلين من الشعب من قبل الرئيس أو الحاكم. بالإضافة إلى اختلاف طبيعة المشاركة يختلف مستوى المشاركة أيضاً بين الدول. المشاركة قد تكون على المستوى الوطني، وذلك بالمساهمة في صياغة وإقرار السياسات العامة، بالمقابل هناك مشاركة على مستوى أقل وذلك بالإسهام في إدارة الشأن المحلي مثل المجالس المحلية والبلدية.

لسنوات طويلة، كان المواطنون فقط هم الفئة التي تسعى الحكومات لتلبية احتياجاتها عن طريق صياغة أو إقرار التشريعات وتقديم الخدمات العامة في أي بلد، لكن هذا الوضع بدأ بالتغير في السنوات الأخيرة. فئات أخرى أصبحت تشكل عنصراً مهماً في تحديد نوعية وطريقة تقديم الخدمات العامة، من هذه الفئات السياح والمهاجرين والأيدي العاملة من دول أخرى. لذا نجد أن مفردة «مقيمين» أو «غير المواطنين» والتي

بدأ تداولها في منتصف القرن العشـــرين هـي نتيجة لارتفاع معدل الهجرة بين الدول، هذا الارتفاع أدى إلى ظهور جيل جديد من المهاجرين لهم حقوق كاملة مثل التوصيات فـــي الانتخابات. ونجد في بعـــض الدول أن غير المواطنين يشـــكلون أكثر من نصف أفـــراد الدولة. كما أن لدى بعض الأفراد غير المواطنين أقارب مواطنين مما أدى إلى زيادة تأثير غير المواطنين على التوجه السياســـي للحكومات وصياغة القوانين ونوعية الخدمات العامة المقدمة من قبل الحكومات في البلد الأم والبلد المستقبل للمهاجرين. لـــذا لا بد من التفريق بـــين مصطلحين «الأفراد» و«المواطنين»، حيث يشـــير مصطلح «الأفراد» إلى المواطنين وغير المواطنين المقيمين في دولة ما. أما مصطلح «المواطنين» فيشـــير إلى الأفراد الذين يحملون جنســـية البلد الذي يعيشـــون فيه ويتمتعون بكافة الحقـــوق المنصوص عليها في الدســـتور. التفريق بين المصطلحين، والذي ســـوف يتم الاعتماد عليه في ثنايا هذا الكتاب، الغرض منه تحديد إســـهام وتأثير كل من الفئتين في تبني وتطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام.

مـــن جهة أخرى، فإن التنمية الاقتصادية وخلق وظائف يعدان محركين أساســـيين لأغلب السياسات العامة. لذلك تسعى الحكومات إلى إقرار الخطط التي تدعم التنوع الاقتصـــادي وعدم الاعتماد على مصـــدر وحيد للدخل وتحقيـــق التنمية الاقتصادية المســـتدامة ســـعياً لدعم النمو الاقتصادي وخلق فرص وظيفية للمواطنين. إن إقرار القوانين التي تعزز من إسهام صناعة السياحة في الدخل القومي، سواء كانت سياحة دينيـــة أم رفاهية أم غيرها من أنواع الســـياحة، وجذب الاســـتثمارات الأجنبية، كلها عناصـــر مهمة مـــن عناصر تنويع الدخـــل. وعليه، فإن الاهتمام بالســـياح ورغباتهم والمســـتثمرين ومتطلباتهم عند صياغة وإقرار السياسات العامة وتقديم خدمات عامة بجـــودة عالية أصبح أولوية فـــي كثير من الدول، مما حدا بكثيـــر من الحكومات إلى التركيز على دعم صناعة السياحة بشرياً ومادياً والاستفادة من خبرات الدول المتقدمة في هذا المجال.

ومن الواضح أن التركيبة الســـكانية والديموغرافية لكثير من الدول ومن ثم نوعية الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع اختلفت كثيراً في الســـنوات الأخيرة. لكن من المؤكد أن المواطنين ســـواء يشـــكلون أغلبيـــة أم أقلية في بلد ما، هم حجر الأســـاس في أي برنامـــج حكومـــي. وعلى الرغم من أن بعض الحكومات تركـــز على زيادة الدخل أكثر من تلبية رغبات المواطنين عن طريق التركيز على دعم السياحة وخلق بيئة استثمارية، إلا أن المواطـــن يجب أن يكون هو محور اهتمام الحكومة. ولا شـــك أن المشـــروعات

والخدمات السـياحية توفر وظائف للمواطنين وتعزز النمـو الاقتصادي، إن الاهتمام بتلبيـة احتياجات المواطنـين الآن وتقديم خدمات ذات جودة لهـم يجب أن يكون من أولويات عمل الحكومة، وذلك عن طريق تعزيز مشاركة المواطنين في العملية السياسية والإدارية وفي إدارة شؤون الدولة.

منظمات المجتمع المدني:

المجتمع يتكـون من مجموعة من الأفراد من خلفيـات ثقافية واجتماعية مختلفة، لذلك فإن مشـاركة كل الأفراد في إدارة شـؤون الدولة فيه مـن الصعوبة الكثير وقد لا يحقـق المصلحة العامـة بتبني برامج ذات جودة عالية وتسـهم في تحقيق التنمية. بالإضافة إلى الاختلافات الثقافية والاجتماعية، فإن هناك صعوبة في تحقيق رغبات كل فرد من أفراد المجتمع أو حتى مناقشـة السياسـات العامة مع كل أفراد المجتمع. لذلك، نشـأت فكرة منظمات المجتمع المدني بصفة تجمع منظم وممثل لأفراد المجتمع ويسعى للمطالبة بتلبية حاجات ورغبات الأفراد والدفاع عن حقوقهم.

يُعرِّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منظمات المجتمع المدني بأنها «مجموعة الروابط التي ينظم بها المجتمع نفسـه بصورة طوعيـة» (برنامج الامم المتحدة الإنمائي،١٩٩٧م، ص. ٩) مثـل النقابات والجمعيات غير الهادفة للربح. كما أن منظمات المجتمع المدني تؤدي دوراً مهماً في تبني وتطبيق مبادئ الحكم الرشيد (جودة الحكم) من قبل الحكومات (الحزيم، ٢٠١٢). وفقاً للبنك الدولي (٢٠٠٣) «إن الحكم الجيد يتطلب-بالطبع - العديد من الخطوات من جانب الحكومة، ولكن يتطلب أيضاً مشـاركة فاعلة من قبل الشـعب» (ص. ١٧). ولأن منظمات المجتمع المدني هي تمثيل لأفراد الشعب، يمكن القول إن دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد هو دور جوهري ومحوري.

ولأن منظمات المجتمع المدني تعمل على دعم الشفافية في العمل الحكومي وتطالب بتطبيق القانون بشـكل متساوي على جميع أفراد المجتمع (سـيادة القانون)، لذا هي تسـهم بشكل مباشر وغير مباشر في ترسـيخ مبادئ الحكم الرشيد. لذلك، نجد أن العديد من نتائج الدراسـات أشـارت إلى أن غياب المشـاركة الفعلية لمنظمات لمجتمع المدني في العملية السياسـية والإدارية للدولة يؤدي إلى نتائج سـلبية في عملية تبني الحكومـات لمبادئ الحكم الرشـيد (الحزيم، ٢٠١٢؛ برنامـج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧؛ Ferris, 1998). لـذا، يمكن القول إن دور منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الهادفة للربح مهم من عدة نواحٍ، ومن أبرزها محاولة تلبية احتياجات فئات معينة

من الشعب والمساهمة في التقييم والرقابة على الأداء الحكومي عن طريق المشاركة في صنع السياسات العامة.

تختلف أشكال وطبيعة منظمات المجتمع المدني وفقاً لطبيعة نشاط كل جمعية وأهدافها. وعلى الرغم من أن بعض الحكومات تميل إلى الاعتقاد بأن منظمات المجتمع المدني تسهم في تعطيل التنمية عن طريق تكوين رأي عام قد يخالف توجهات الحكومة، إلا أن منظمات المجتمع المدني لها آثار إيجابية. فبالإضافة إلى التمثيل المنظم للأفراد، عكس ذلك التمثيل غير المنظم أو الفردية أو العشوائية، فإن منظمات المجتمع المدني تسهم في تطوير العمل الحكومي عن طريق الرقابة المحايدة للبرامج والسياسات العامة وإجراء دراسات للظواهر الاجتماعية والاقتصادية والإدارية وطرح مقترحات وحلول لمشاكل المجتمع. كما أن المنظمات تسهم في تعزيز وعي أفراد المجتمع بالموضوعات التي تهم الأفراد والمجتمع. وعلى الرغم من أهمية دور منظمات المجتمع المدني في التنمية، إلا أن الأثر الإيجابي لا يتحقق إلا بوجود قوانين وأنظمة تنظم عمل منظمات المجتمع المدني وتضمن مساهمتها الفاعلة في إدارة شؤون الدولة. كما أن بعض منظمات المجتمع المدني تقوم بأدوار مهمة اجتماعية كمحاربة الفساد أو تقديم المساعدة لمن يحتاجها مثل المدمنين أو الفقراء والمحتاجين أو ذوي الاحتياجات الخاصة. لذلك يمكن القول إن منظمات المجتمع المدني مكملة لعمل الحكومة في إدارة شؤون الدولة ولا تتعارض معه.

وعلى الرغم من ذلك، لا يمكن إهمال أهمية النظام السياسي والإداري السائد على مستوى مشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة. كما أن مشاركة الأفراد من مواطنين وغير مواطنين في إدارة شؤون الدولة عنصر مهم لنجاح أي حكومة في تطبيق مبادئ الحوكمة وتحقيق أهدافها التنموية. ونتيجة لزيادة عدد وتنوع المستفيدين من الخدمات العامة، أصبح دور منظمات المجتمع المدني في تقييم أداء الحكومة والمساهمة في صياغة السياسات العامة ممثلاً لفئة معينة من أفراد المجتمع، وأصبح دور المنظمات كبيراً ومهماً وخاصة في الدول الأقل ديموقراطية والتي يشارك الأفراد فيها بشكل محدود في إدارة شؤون الدولة.

إن تنظيم مساهمة منظمات المجتمع المدني في العملية السياسية والإدارية لا يحقق مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة فحسب بل يتعداه ليسهم في دعم التنمية وتعزيز الانتماء الوطني. هذا التنظيم يبدأ من وجود القوانين والتي تحدد الكيفية التي يتم بها إنشاء المنظمات وطريقة العمل وتعزيز الشفافية في عملها. ونتيجة

للتأثير الكبير من قبل الحكومات وخاصة في الدول الأقل ديموقراطية على عمل تلك المنظمـات، فإن الغالبية العظمى من تلك المنظمات لا تؤدي مهامها بالشكل المطلوب نتيجة تدخل الحكومات في أعمالها. لذا فإن الإقرار بأهمية مساهمة تلك المنظمات في العملية السياسة ومنحها الاستقلالية المطلوبة لأداء عملها أصبح ضرورة لا ترفاً، وهو الخطوة الأولى نحو تفعيل مساهمة منظمات المجتمع المدني في تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام.

الإدارة المحلية:

لا تُذكر الحوكمة في القطاع العام إلا وتُذكر الإدارة المحلية، فالإدارة المحلية واللامركزية الإدارية والمشاركة من قبل المواطنين في إدارة شؤون الدولة مفاهيم مهمة ومتلازمة لمفهوم الحوكمة في القطاع العام والحكم الرشيد، إذ تعد أدوات مهمة نحو تفعيل ورفع كفاءة تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. الإدارة المحلية، الإدارة هنا بمعنى الأسلوب المتبع في تسيير شؤون الدولة، أما المحلية فتشير إلى مستوى تنظيمي محدد جغرافياً. ولفهم واضح لنموذج الحوكمة في القطاع العام لابد من استعراض مفهوم الإدارة المحلية.

العديد من المفاهيم تم التطرق إليها من قبل الباحثين فيما يخص الإدارة المحلية والأسلوب الأمثل لإدارة شؤون الدولة على المستوى المحلي. فقد تم مناقشة مميزات الإدارة المحلية مقابل النماذج الأخرى مثل الإدارة المركزية واللامركزية. ولفهم أعمق للحوكمة في القطاع العام لا بد من التفريق بين الإدارة المحلية Local Administration والحكومة المحلية Local Government. فهناك فريق يرى أن هناك اختلافاً بين الإدارة المحلية والحكومة المحلية من ناحية المفهوم والتطبيق، إذ إن الإدارة المحلية هي نتيجة للتقسيم الإداري، بحيث يكون الأساس هو التقسيمات الإدارية من حيث الاختصاص في أداء مهام وواجبات محددة لمنطقة معينة. أما الحكومة المحلية فهي تقسيم سياسي بين المناطق بحيث يكون لكل منطقة قوانين وأنظمة قد تختلف وقد تتشابه مع بقية المناطق، مع وجود إدارة مركزية عليا تشرف على إقرار وتنفيذ المشاريع والبرامج ذات الطابع الوطني. هذا الرأي يتوافق مع أسلوب الحكم المحلي كما هو مطبق في الدول التي تتبع الأسلوب الفيدرالي، بوجود حكومة مركزية وحكومات محلية.

أما الفريق الثاني فيرى أنه لا يوجد فرق بين الإدارة المحلية والحكومة المحلية. فوفقاً لهذا الرأي تؤدي الإدارة المحلية والحكومة المحلية مهام واحدة، وتتلخص في تنفيذ

القرارات وتطبيق الأنظمة الصادرة من الحكومة المركزية، مع وجود مشاركة نسبية في إعـــداد وإقرار الأنظمة والقوانين ذات الطابع المحلي. لذا يمكن اعتبار الإدارة المحلية جهة تنفيذية فقط وفقاً لهذا الرأي، مع اختلاف مستوى المشاركة السياسية والإدارية بـــين الحكومة المركزية والمحلية وفقاً للنظام السياســـي والإداري لـــكل دولة. لذا من الصعـــب الفصل بين الإدارة المحليـــة والحكومة المحلية على الأقل من الناحية العملية، إذ إن كليهما يتناول إدارة شـــؤون منطقة جغرافية معينة وفق مهام محددة (الحمداني، ٢٠١٤؛ الزعبي، ١٩٩٣). ووفقاً لهذا الرأي، فإن الإدارة المحلية أكثر شـــيوعاً وخاصة في الدول النامية، إذ إن أغلب الدول لديها إدارة سياســـية وتنظيمية مركزية مع وجود إدارات محلية لتطبيق الأنظمة والقوانين الصادرة من الحكومة المركزية.

الـــرأي الأخير والذي يتبنـــاه هذا الكتاب، هو مزيج بين الرأيين الســـابقين، بحيث تشـــارك الحكومات المحلية في صياغة السياسات العامة والأنظمة التي لها تأثير في الإطار المحلي، وهذا يتمثل في الحكومة المحلية، أما تطبيق القوانين والأنظمة الصادرة من الجهات المركزية والمحلية فهو من اختصاص الإدارة على المســـتوى المحلي. بذلك تكـــون الإدارة المحلية جهـــة تنفيذية والحكومة المحلية جهـــة تنظيمية تصدر القوانين والأنظمـــة ضمن نطـــاق جغرافي محدد. هـــذا الفكر يتطابق مع الـــرأي بعدم وجود اختـــلاف بين الإدارة المحلية والحكومة المحلية، ولكن في الوقت نفســـه يمنح الجهات المحلية سلطة أكبر في إدارة شؤونها المحلية والمشاركة في صنع السياسات العامة على المستوى الوطني بما يحقق التنمية المحلية والوطنية. وعلى الرغم من وضوح الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكومة المحلية في المدن الكبيرة (التجمعات الســـكانية الكبيرة)، فإننـــا قد نجد تداخلاً كبيراً بـــين المفهومين حيث تؤدي الإدارة والحكومة المحلية مهام متشابهة في المدن الصغيرة (التجمعات السكانية الصغيرة).

لـــذا فإن تفعيـــل مفهوم ونمـــوذج الإدارة المحلية لم يصبح ترفاً بـــل ضرورة نتيجة لكبر حجم الدول وتعدد حاجات الأفراد والمؤسســـات الخاصة وقطاع الأعمال بشـــكل عام (الشـــيحة، ١٤٣٤هـ). الانتقال من المجتمعات البدائية التي تعتمد على القبيلة أو التجمعات السكانية لإدارة شؤون المنطقة، الانتقال إلى المجتمعات المدنية التي يحكمها النظـــام أدى إلى أن يكـــون للحكومة دور مهم ومحوري في حياة الناس وإدارة شـــؤون الدولة. ونتيجة لذلك أصبح للأســـلوب المتبع في إدارة شؤون الحكومة تأثير مهم في تطور المجتمعات وتلبية حاجات الأفراد على جميع المستويات. بالإضافة إلى أن تأثير حجم قطاع الأعمـــال المحلي والاقتصادات الصغيرة علـــى الاقتصاد الوطني والمحلي

في توفير الوظائف والخدمات والمساهمة بفاعلية في الدورة الاقتصادية أصبح كبيراً ومؤثراً (Albassam, 2011c; O'Connor, 2009). لذا فإن تعزيز دور الإدارة المحلية في المشاركة السياسية والإدارية لا يخدم المدينة أو القرية فحسب، بل يتعداه ليؤثر في الاقتصاد الوطني بشكل عام ويسهم في تعزيز مبادئ الحوكمة على المستوى الوطني والمحلي بتفعيل سيادة القانون والشفافية ومبادئ المحاسبة والمساءلة.

في السنوات الأخيرة بدأت الاقتصادات المحلية ومؤسسات الأعمال المتوسطة والصغيرة تسهم بشكل كبير في النمو الاقتصادي والتنمية بشكل عام. فمثلاً، موجة الخصخصة التي سادت في الثمانينيات الميلادية من القرن الماضي أدت إلى زيادة إسهام قطاع الأعمال في تقديم الخدمات العامة ودعم الاقتصاد وتوفير الوظائف، هذا الدور المتزايد صاحبه تقليص لدور الحكومة بصفتها لاعباً رئيسياً في مناحي الحياة المختلفة الاقتصادية والاجتماعية. ففي الدول المتقدمة نجد أن الاهتمام ينصب على تطوير أداء المدن والمناطق المحلية اقتصادياً واجتماعياً، وذلك اعترافاً من تلك الدول بأهمية الاقتصاد المحلي بوصفه عاملاً مهماً ليس على المستوى المحلي فحسب وإنما على المستوى الوطني أيضاً (طاشمة، ٢٠١٠؛ O'Connor, 2009)، لذا سعت الدول إلى اعتماد أسلوب الإدارة المحلية ودعمه تنظيمياً وإدارياً ومالياً وبشرياً، عن طريق إقرار أنظمة وبرامج تأهيل وتدريب للموظفين المحليين لرفع كفاءة الإدارة المحلية. هذا التركيز من تلك الدول منبعه الاعتراف بأهمية الكيانات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وتأثير ذلك في التنمية الاقتصادية للدولة بشكل عام. ونتيجة لذلك، سعت بعض الدول إلى تحويل الكثير من الصلاحيات من الإدارة المركزية إلى إدارات محلية، حتى إن بعض الدول النامية أنشأت وزارات متخصصة في التنمية المحلية مثل مصر والمغرب (الحمداني، ٢٠١٤؛ طاشمة، ٢٠١٠).

ولفهم أعمق لمفهوم الإدارة المحلية، لابد من استعراض بعض تعاريف وخصائص الإدارة المحلية. حيث يعرف العطار (١٩٥٥) الإدارة المحلية بأنها «توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها» (العطار ١٩٥٥، ص. ١٧٦). أما الزعبي (١٩٩٣) فيرى أن الإدارة المحلية «أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية» (الزعبي، ١٩٩٣، ص. ٤٨). وما يميز هذا التعريف التركيز على أسلوب اختيار من يمارس الإدارة المحلية وهو أسلوب الانتخاب.

من جهته الطعامنـــة (٢٠٠٣) يعرف الإدارة المحلية بأنها «جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة المركزية شــخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشــراف السلطة المركزية» (الطعامنة، ٢٠٠٣، ص. ٩).

كل التعريفات الســابقة تذكر الانتخابات بأنها أســاس لعمل الإدارة المحلية، وعلى الرغــم من واقعية ذلــك إلى حد ما فإن هــذه التعريفات أهملت الأســاليب الأخرى للتمثيــل في الإدارات المحلية مثل التعيــين الكلي أو الجزئي للأعضاء. بحيث تختلف الممارسات بين الدول في تطبيق الإدارة المحلية وفقاً للنظام السياسي والإداري السائد في كل دولة. ففي فرنسا مثلاً، أعضاء الإدارة المحلية كلهم منتخبون أما في بريطانيا فيتم تعيــين بعض أعضاء المجالس المحلية ويطلق عليهــم (حكماء) وكذلك الحال في الولايــات الأمريكية (الطعامنة، ٢٠٠٣؛ الحمدانــي، ٢٠١٤). وعلى الرغم من أهمية تحديــد طريقة تمثيل المواطنين فــي الإدارة المحلية، فإن الأهم هــو التنظيم الإداري والسياســي الذي يحكم عملها بالإضافة إلى نتائج الأعمال بصفتها مقياســاً للأداء. لذلــك يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها الأســلوب الإداري الذي يهتم بإدارة الشــأن المحلــي وتلبية حاجات الأفراد والمؤسســات العامة والخاصة وفــق آلية وتنظيم معين ضمــن نطاق جغرافي محدد، ويمارس مهام الإدارة المحلية أعضاء معينون أو منتخبون أو مزيج بين الاثنين.

في ثمانينيات القرن الماضي، ظهر مصطلح الحوكمة المحلية Local Governance وخاصــة في الدراســات التي أجراها البنك الدولي وصنــدوق النقد الدولي، فقد تم تقديم الحوكمة المحلية لتكون أســلوباً إدارياً يســهم في التنمية بشــكل عام والتنمية في المناطق الريفية بشــكل خــاص، بالإضافة إلى تعزيز مشــاركة الأقليات في إدارة الشــأن المحلي، وتنظيم العلاقة بين الحكومة والمواطن (الطعامنة، ٢٠٠٣؛ الحمداني، ٢٠١٤). ويعرف طاشــمة (٢٠١٠) الحوكمة المحلية الرشيدة بأنها «استخدام السلطة السياســية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية» (طاشمة، ٢٠١٠، ص. ٣٠). لذا فإن الحوكمة المحلية تهدف إلى توسيع مشــاركة المواطنين في إدارة شــؤون الدولة، وذلك عن طريق تعزيز إسهام الأفراد في صنع السياسات العامة المحلية واتخاذ القرارات التي تلبي احتياجاتهم وتحقق التنمية. كما تهتم الحوكمة المحلية بتطبيق الرقابة وتحديد المسؤولية في عمل الإدارات المحلية. وعلى الرغم من تطابق مبادئ الحوكمة المحلية مع مبادئ ومفهوم الحوكمة في القطاع

العام فإن الاختلاف يكمن في من يقوم بالتنفيذ. ففي أسلوب الحوكمة المحلية، تقوم الحكومة المحلية والأفراد والمنظمات غير الحكومية المحلية بتطبيق عناصر الحوكمة. وبالمقابل، يشارك كل مكونات المجتمع من حكومة ومنظمات مجتمع مدني وقطاع خاص وأفراد في تطبيق عناصر الحكومة في القطاع العام على المستوى الوطني.

من جهة أخرى، يعزز أسلوب اللامركزية الإدارية ويدعم تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام، بحيث يمكن القول إن مفهوم وتطبيق الإدارة المحلية لا يتم إلا بتطبيق بعض أو كل مبادئ اللامركزية الإدارية. لذا فإن إدارة الشأن العام على المستوى المحلي هو أساس عمل الإدارة المحلية بما يشمله من تفويض المهام والصلاحيات الخاصة بإدارة منطقة أو مدينة من الجهة المركزية (الجهاز الإداري) إلى إدارات المناطق أو المدن. لذا، يرى الحمداني (٢٠١٤) أن الإدارة المحلية هي التطبيق العملي لمفهوم اللامركزية، ويعرف اللامركزية الإدارية بأنها «تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع سواء كان دستورياً أم عادياً توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة الإدارية والمركزية وبين هيئات إدارية إقليمية منتخبة في الغالب أو هيئات مرفقية أو مصلحية على أن تخضع هذه الهيئات وأعمالها للرقابة، سواء كانت صادرة من السلطة الإدارية المركزية أم من السلطتين التشريعية والقضائية» (الحمداني، ٢٠١٤، ص. ٧٥).

كما أن تبني وتطبيق اللامركزية الإدارية يسهم بشكل مباشر في تعزيز مشاركة الأفراد المحليين في رسم السياسات وتصميم البرامج التي تلبي احتياجاتهم، فمهما كانت الخطط المركزية شاملة فإنها لا تلبي احتياجات المناطق والأفراد كافة وذلك لاختلاف تلك الاحتياجات بين منطقة وأخرى. كما أن اللامركزية الإدارية تجعل الرقابة الإدارية والمالية على المشاريع والبرامج أكثر دقة وسهولة، فكلما كانت العمليات كبيرة ومعقدة وكثيرة كانت الرقابة بشكل عام والرقابة المركزية بشكل خاص أقل فاعلية وكفاءة. في دراسة عن الإدارة المحلية في السعودية، يرى الشيحة (١٤٢٩هـ) أن المركزية أدت إلى تهميش دور الإدارة المحلية في صنع القرار مما أثر سلباً في أداء الإدارة المحلية والخدمات المقدمة للمستفيدين، وأضاف «ما يزيد من الأزمة الإدارية هو المركزية الشديدة في عملية صنع القرار. مركزية ليس فقط على مستوى الجهاز الإداري وإنما في النظام الإداري الوطني الذي مازال يعتمد على الأجهزة المركزية وفروعها في عملية صنع القرار المحلي والإقليمي دون أن يكون هناك هيئات محلية وإقليمية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري» (الشيحة، ١٤٢٩هـ، ص.١٤). وعلى الرغم من أن أهل المدينة أو المنطقة أدرى بحاجاتهم مما يؤهلهم لوضع الخطط

التي تتناسب مع تلك الاحتياجات، فإن إدراك أهمية التخطيط المركزي وخاصة في المشاريع الوطنية والتنموية في تحقيق التنمية على المستوى الوطني عنصر مهم في إنجاز الخطط الإستراتيجية. لذا لا بد من إيجاد توازن بين تطبيق أسلوب المركزية واللامركزية في إدارة شؤون الدولة لضمان تلبية الاحتياجات المحلية وتحقيق الأهداف التنموية على المستوى الوطني.

إن التنسيق والتوازن في تطبيق المركزية واللامركزية الإدارية عامل مهم نحو تلبية الاحتياجات وتحقيق التنمية. حيث تكون الأجهزة المركزية من وزارات ومصالح حكومية هي الجهات المناط بها وضع الخطط والأهداف العامة بما يتوافق مع توجهات الدولة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والتنسيق بين الجهات المحلية المختلفة لتحقيق الأهداف العامة. فضلاً عن التنفيذ، فإن الإدارات المحلية تسهم في وضع الخطط المتوسطة والقصير الأجل والتي تتناسب مع التوجهات والأهداف العامة للدولة وتلبي الاحتياجات المحلية. بالإضافة إلى الدور الرقابي على عملية التنفيذ، فإن الإدارة المحلية بما تملك من خبرة محلية يجب أن تسهم في تلبية حاجات الأفراد المحلية وتعزيز التنمية على المستوى المحلي. ونتيجة للخبرة في الشأن المحلي، فإن للإدارة المحلية قدرة أكبر من الإدارة المركزية على التعامل مع المصاعب الإدارية الطارئة. لذا يرى الحمداني (٢٠١٤) أنه «ولما كانت الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها القادرة على التفاعل مع المشاكل اليومية التي يواجهها أبناء المجتمع المحلي، فهي تستطيع نظراً لقربها منهم وضع الحلول العاجلة لكل مشكلة وبحسب أهميتها، بخلاف الإدارة المركزية التي تقيدها الإجراءات البيروقراطية المتحكمة بها مما يضعف استجابتها لهذه المشاكل» (الحمداني، ٢٠١٤، ص. ١٠).

ورغم كل ذلك فإن تطبيق أسلوب المركزية الإدارية في بعض شؤون الدولة أكثر فائدة ومنطقية من أسلوب اللامركزية. فنجد أن الأدبيات تزخر بالعديد من المعايير التي تساعد في المفاضلة والاختيار بين أسلوب المركزية في الإدارة واللامركزية (الإدارة المحلية)، ومن هذه المعايير تكلفة المشروع أو البرنامج فارتفاع التكلفة قد يكون عائقاً أمام الإدارة المحلية لتنفيذ مشروع أو برنامج حتى لو كان يلبي الاحتياجات المحلية. كما أن طبيعة المشروع فالخطط أو البرامج الوطنية التي يتطلب تنفيذها تنسيقاً على مستوى وطني يكون من المناسب تنفيذها وإدارتها من قبل الأجهزة المركزية (الحمداني، ٢٠١٤؛ عولمي، ٢٠٠٦). لكن وعلى الرغم من مناسبة أسلوب المركزية في بعض الحالات، يظل دور الإدارة المحلية محورياً في تنفيذ الجزء الخاص بها من الخطط الوطنية حتى

لو تم التنفيذ والإشـــراف من قبل الجهاز المركزي. لذا فإن للمركزية الإدارية وخاصة فـــي الأمور العامة ذات الطابع الوطني دور مهم في التنفيذ والرقابة، مع ضرورة وجود توازن بين الإدارة المحلية والجهاز المركزي في توزيع المهام والصلاحيات.

بالمقابل، وعلى الرغم من اعتقادهم أن مشـــاركة المواطنين في صياغة السياســـات العامة له فوائد عدة مثل رفع مستوى الوعي الاجتماعي بالمشكلات التي تواجهها الدولة بالإضافة إلى الاســـتفادة من خبرات الأفراد المحليين وإضفاء شـــرعية أكبر للقرارات الحكوميـــة، إلا أن Irvin and Stansbury (2004) يعتقدان أن مشـــاركة المواطنين قد يكون له آثار سلبية مثل تعطيل البرامج والمشاريع الحكومية نتيجة طول مدة النقاشات، وإمكانية مشـــاركة مواطنين ليس لهم دراية كافية بالموضوع محل النقاش مما يكون له آثار ســـلبية على نتيجة المشـــاركة. لذا يقدم Irvin and Stansbury (2004) عناصر مهمة يجب أخذها بالحســـبان عند التفكير في إشـــراك المواطنين في نقاش موضوع معين، ومن هذه العناصر تكلفة إدارة عملية النقاش وحساسية الموضوع بالنسبة للوقت وتأثيره على المســـتوى الوطني، فمثلاً نجد أن التعامل مع حالات الطوارئ تختلف عن الحالات العادية.

وعلى الرغـــم من أهمية الإدارة المحلية ليس في تلبيـــة حاجات ورغبات المواطنين المحليين فحســـب بل لأهميتها على المســـتوى الوطني، فإن عوامـــل عدة يجب توفرها لكـــي تحقق الإدارة المحلية أهدافها بكفاءة وفاعلية. ويمكن تقســـيم تلك العوامل إلى عوامـــل تنظيمية وعوامـــل إدارية. أما العوامل التنظيمية فتشـــمل الأنظمة والقوانين التـــي بموجبها تمارس الإدارة المحلية عملها مثـــل مصادر التمويل المالي والصلاحيات والمسؤوليات والمهام التي تنظم عمل الإدارة المحلية وتمنحها صلاحيات تمكنها من أداء أعمالها. العامل التنظيمي في جزء كبير منه ينظم العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية أو الجهاز المركزي مما يســـاعد في تطبيق مبدأ المحاســـبة والمساءلة وتحديد المســـؤوليات آلية الرقابة على أداء الحكومة المحلية. كما أن التنظيم يحكم ويقر إليه مشـــاركة الأفراد في صنع السياســـات العامة واتخاذ القرارات على المستوى المحلي. فمثلاً، إقرار آلية الدعم المالي لتعزز استقلالية الإدارة المحلية في أدائها لمهامها، سواء كان إقرار ضرائب أم دعماً مباشراً أو إيرادات أخرى، على مستوى الإدارة المحلية يتم بموجب تشـــريعات وقوانين قد تتطلب مشـــاركة الأفراد. لذا فـــإن الجانب التنظيمي هو جانب تشـــريعي قانوني يتطلب دعماً من السلطة التشريعية بإصدار أنظمة ولوائح تدعم وتعزز دور الإدارة المحلية في إدارة الشأن العام المحلي.

أمــا الجانب الآخر المهم في تحقيق الكفاءة والفاعلية في أداء الإدارة المحلية لمهامها فيتمثــل في العامــل الإداري. وعلى الرغم من وجود دافع كبير للأفراد على المســتوى المحلي لإدارة شــؤونهم بأنفســهم ففي الغالب ينقصهم التأهيــل والتدريب لأداء العمل بكفاءة وفاعلية. لذا فإن تأهيل وتدريب الكوادر البشرية على المستوى المحلي عامل مهم في جودة الحكم على المستوى المحلي. كما أن حجم الإدارة المحلية ومهامها عنصر يجب أخذه في الحســبان عند إنشــاء الإدارات المحلية وتحديد نطاقها الجغرافي والإداري، بالإضافة إلى التركيبة الاقتصادية والاجتماعية للمناطق الواقعة تحت حكم إداري موحد بصفتــه عامــلاً مهماً في نجــاح الإدارة المحلية. بحيث إن إنشــاء إدارة محلية صغيرة جداً من ناحية الحجم قد يتســبب في هدر للموارد ولا يحقق الهدف من تفعيل الإدارة المحليــة. كما أن التمثيل المحدود للأقليات فــي المناطق أو المدن الكبيرة قد يحرمه من المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار. كما أن التركيبة الاقتصادية مثل المنطقة الزراعية أو الصناعية، أو المناطق التي لها حدود مع دول أخرى (الموقع الجغرافي)، كل هذه العوامل يجب مراعاتها عند توزيع المهام والسلطات بين الإدارات المحلية المختلفة للدولة.

وعلــى الرغم من أهمية مســمى أو طريقة بناء الإدارة المحليــة، فإن نجاح الإدارة المحليــة في أدائهــا لمهامها يكمن في «مدى ما تتمتع بــه الهيئات المحلية من قدرة في اتخــاذ قراراتها بصورة مســتقلة وتتمكن مــن تنفيذها في حــدود وحدتها الإدارية» (الطعامنة، ٢٠٠٣، ص. ٨). لذا، فإن توفير البيئة التنظيمية والإدارية المناسبة عامل مهــم في نجاح الحكومة المحلية في أداء مهامهــا. بالإضافة إلى العوامل التي ذكرت ســابقاً والتي تدعــم الإدارة المحلية، فإن إشــراك الإدارات المحلية في وضع الخطط الوطنية وخطط التنمية والسياســات العامة مهم في تفعيل مشاركة الأفراد في إدارة شــؤون الدولة. كما أن من عوامل نجاح الإدارة المحلية وجود تشريعات واضحة تنظم عمل الحكومــة بصفته جهازاً مركزيــاً والإدارة المحلية، بالإضافة إلى دعم سياســي واســتقلال مالي وإداري يضمن أداء إدارة الشــأن المحلي باستقلالية وحياد. كما أن اللامركزية تجعل الحكومة أكثر قرباً من المواطن العادي وتســهم في الحد من ســوء اســتخدام السلطة من المســؤولين الحكوميين، بالإضافة إلى أن اللامركزية تسهم في تحســين أداء الحكومة وتدعم تمثيل المواطنين في إدارة شؤون الدولة (Selee, 2004). ويــرى Selee (2004) أن نجاح اللامركزية الإدارية لا بد أن يقترن بتفويض الســلطة والمهام، بالإضافة إلى منح صلاحية للإدارات المحلية في إدارة الشــأن المالي والصرف على المشاريع والبرامج. ولذلك ينبغي أن ينظر إلى اللامركزية على أنها «أداة مساعدة

لتعزيز الديمقراطية واللامركزية على المستوى المحلي، والإسهام في الحد من التسلط والاستبداد ومقاومة التغيير» (Selee, 2004, p. 24).

من جهة أخرى، فإن التركيبة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتنظيمية هي التي تحدد نوعية وطبيعة الإدارة المحلية، لذلك لا يوجد نموذج عام للإدارة المحلية يمكن تطبيقه في كل الدول. وحتى في الدول التي تتشابه في تركيبتها السياسية نجد اختلافاً في تطبيق أسلوب الإدارة المحلية، فهناك مجالس محلية منتخبة بالكامل (مثل فرنسا) ومجالس معينة بالكامل (مجلس المنطقة في السعودية) ومجالس مختلطة بين التعيين والانتخاب (مثل بريطانيا وأمريكا). لذا فإن العبرة بالنتائج، إذ إن الهدف من تبني وتطبيق أسلوب الإدارة المحلية يجب أن يكون التركيز على تلبية حاجات الأفراد وفق نظام يضمن تمثيل للأقليات ويعزز مبادئ الحكم الرشيد من شفافية ومساءلة ومساواة وعدالة وكفاءة الأداء الحكومي، ويحقق التنمية المحلية ويسهم في تحقيق التنمية على المستوى الوطني.

لا يجب أن ينظر للإدارة المحلية على أنها بديل للإدارة المركزية، بل على أنها عنصر مهم وأسلوب إداري وتنظيمي يسهم في دفع عجلة التنمية ويسهم في تلبية احتياجات الأفراد والمؤسسات على المستوى المحلي. لذا، فإن نظام الإدارة المحلية «يستهدف تحقيق عدة أهداف، من أهمها المشاركة في إدارة الوحدة المحلية وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي» (المبيضين وآخرون، ٢٠١١، ص. ١١). من جهة أخرى، يسهم قطاع الأعمال والمنظمات غير الحكومية في توفير وظائف وتقديم خدمات للأفراد بالإضافة إلى أهمية القطاع الخاص بصفته شريكاً أساسياً في التنمية، لذا لا بد أن يتم توفير البيئة المناسبة لأداء الأعمال على المستوى المحلي كما على المستوى الوطني. وعليه، فإن الرقابة على أداء الحكومة وقطاع الأعمال والمنظمات غير الهادفة للربح يجب أن يكون للإدارة المحلية دور مهم فيها. لذا، يمكن القول إن تبني أسلوب فعال وذي كفاءة للإدارة المحلية لا يسهم في تحقيق تنمية اقتصادية فحسب، وإنما يسهم أيضاً في محاربة الفساد وتنظيم العلاقة بين مقدم الخدمة والمستفيدين وتعزيز مستويات جودة الحكم. كما أن مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية، سواء بشكل مباشر عن طريق الانتخابات أو غير مباشر بالتعيين أو إبداء الرأي، مشاركتهم تعزز الشعور بالانتماء الوطني. كما أن تفعيل الإدارة المحلية يخفف الأعباء على الأجهزة المركزية ويسهم في تطوير الموارد البشرية وبناء قيادات إدارية عن طريق إشراكهم في إدارة شؤون الدولة على المستوى المحلي.

ملخص الفصل:

في هذا الفصل تم استعراض مفاهيم مهمة في فهم نموذج الحوكمة في القطاع العام. التفريق بين مفهوم الدولة والحكومة مهم في التطبيق الأمثل لنموذج الحوكمة في القطاع العام، حيث تمثل الدولة الكيان العام في حين أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية التي تسعى إلى تلبية احتياجات الأفراد بتقديم خدمات عامة بكفاءة وفاعلية. وعلى الرغم من أن الحكومة هي التي تتبنى وتطبق نموذج الحوكمة، فإن إقرار القوانين المنظمة لتطبيق مبادئ الحوكمة هي من صميم مهام السلطة التشريعية، لذا يمكن القول إن تبني نموذج الحوكمة هو توجه عام للدولة، والحكومة وهي المسؤولة عن تنفيذ هذا التوجه.

مما سبق يتضح أن مفهوم الدولة أعم وأشمل من الحكومة، إذ تمثل الدولة الجهة الحاضنة لمكونات الدولة من حكومة وأفراد ومنظمات غير حكومية. بالمقابل تظل الحكومة هي العنصر الرئيسي في إدارة شؤون الدولة عن طريق تنظيم وتنسيق العمل بين مختلف الجهات وضمان تنفيذ القرارات وتقديم الخدمات العامة للمستفيدين من أفراد ومنظمات غير حكومية خاصة أو عامة. وعلى الرغم من أن المواطنين يشاركون في اختيار الحكومات وتقييم أدائها، إلا أن تلبية احتياجات الأفراد (مواطنين أو غير مواطنين) بكفاءة وفاعلية يجب أن يكون محور عمل الحكومة، بحيث توظف كل البرامج العامة والسياسات وحتى الاتفاقات الدولية والاتفاقات الثنائية (بين الدول) في خدمة الأفراد. الأفراد من جهتم، هم أبرز مكونات الدولة ويشاركون في صياغة السياسات العامة واتخاذ القرارات بشكل مباشر أو غير مباشر، وفقاً لطبيعة النظام السياسي والإداري السائد في الدولة. لذا، فإن تبني الحكومات لنموذج إداري يتلاءم مع الطبيعة السياسية والإدارية والاجتماعية للدولة ويعزز مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في العملية السياسية يضمن أداء الحكومة لدورها بكفاءة وفاعلية.

وبالمقابل، للأفراد والمنظمات غير الحكومية دور مهم في إدارة شؤون الدولة والرقابة على الأداء الحكومي بوصفه جزءاً أساسياً في تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام. وكذلك تفعيل الإدارة المحلية وأسلوب اللامركزية الإدارية أداة مهمة تساعد في التطبيق الفعال لمبادئ الحوكمة في القطاع العام بكفاءة وفاعلية. فبالإضافة إلى تعزيز الانتماء الوطني، فإن أسلوب الإدارة المحلية يعزز مشاركة الأفراد بشكل عام في إدارة شؤون الدولة ويقلل المركزية ويساعد في الرقابة على تنفيذ المشاريع والبرامج الحكومية ويسهم في تلبية احتياجات الأفراد والمنظمات على المستوى المحلي.

بعد استعراض تلك المفاهيم، في الفصل القادم سوف يتم استعراض مفهوم الحوكمة في القطاع العام بشـــيء من التفصيل. في الفصل الثاني ســـوف يتم تحليل ومناقشة مـــا يميز نمـــوذج الحوكمة عن غيره من النماذج والأســـاليب الإدارية الأخرى. كما أن مفهوم الحوكمة الرشـــيدة بوصفها هدفاً من تطبيق الحوكمة في القطاع العام، سوف يتم التطرق إليه بشـــيء من التحليل، مع توضيح مفهوم الحكم الرشـــيد وآلية تحقيق مستويات متقدمة من جودة الحكم.

الفصل الثاني
الحوكمة في القطاع العام

الحوكمة (الحاكميـــة، الحكمانية، الحوكمة الإدارية) كلها مصطلحات مُعرّبة لكلمة Governance. على الرغم من اختلاف المســميات إلا أنها ترمُز لمعنى عام واحد وهو الطرق والأســاليب التي تدار بها الشــؤون العامة لدولة مــا. لذلك فإن الحوكمة في القطاع العام تتشــابه مع أنــواع الحوكمة الأخرى مثل حوكمة الشــركات Corporate Governance في الدعوة إلى الشفافية والإفصاح، ولكن الحوكمة تشمل أيضاً طريقة عمل الحكومة في إدارة شــؤون الدولة بالإضافة إلى مشــاركة الأجهزة غير الحكومية والأفراد صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات والتنفيذ والمراقبة.

ويعد الأخذ بمبادئ الحوكمة من قبل الحكومات مطلباً شــعبياً ودولياً قبل أن يكون مطلبــاً تنظيمياً. إن تقديم خدمات ذات جودة بكفاءة وفاعلية هو مطلب للأفراد قبل أن يكون هدفاً حكومياً. إن غياب مشاركة الأفراد في صنع السياسات العامة بوصفها أداة مهمــة في ضمــان أداء حكومي متميز، أحد أهم أســباب الكثيــر من النزاعات والقلاقل الداخلية في الدول. وفي الســياق نفســه، نجد أن الناخبين الذين يختارون حكوماتهــم يعتمدون على نتائج أداء الحكومات في اختيار وانتخاب حكومة أو أخرى. لذا فإن تحقيق مســتويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد يسهم في تعزيز جودة الأداء الحكومــي وتلبية احتياجات الأفــراد والمنظمات غير الحكومية بكفاءة وفاعلية، وهو ما يتطلع إليه المواطنون في أي دولة.

من جهة أخرى، تدعم المنظمات الدولية تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام بصفتها أداة مهمة في تحقيق التنمية ومحاربة الفقر والســيطرة على الفســاد. بالإضافــة إلى أن المؤسســات الدولية المانحة كالبنك الدولــي وصندوق النقد الدولي بالإضافــة إلى دول مثل الولايــات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوربي، تشــترط مســتوى معينــاً من جودة الحكم لدى الدول المســتفيدة لكي تحصــل تلك الدول على المســاعدات المالية وغير المالية (IMF, 2010; Mimicopoulos et al., 2007; World Bank, 1991). كمــا أن منظمات المجتمع المدني والمنظمــات الدولية المهتمة بحقوق الإنسان تدعم تبنِّي مبادئ الحوكمة مثل تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة باعتبارها أداة في ســبيل محاربة الفســاد وتعزيــز كفاءة الأداء الحكومــي. وأخيراً، يتم تقديم الحوكمة في القطاع العام باعتبارها طريقة فعالة لإدارة شؤون الدولة وبوصفها بديلاً

للأســلوب التقليدي في الإدارة (Kettl, 2000; Rhodes, 1997). لذلك يعتقد الكثير مــن الخبراء أن الحوكمة هي الأســلوب الأكثر كفاءة وفاعلية لتقــديم خدمات عالية الجودة للمســتفيدين وضمان حقوق الإنسان وتطبيق مبادئ العدالة بين أفراد المجتمع لضمان تحقيق مستويات عالية من التنمية الاقتصادية والبشرية على المدى الطويل.

إن معظم الأســاليب الإدارية التــي تُقدِّم إطار عمل للكيفية التي تدار بها شــؤون الدولة تركز على الإجراءات والتنظيم الإداري لإدارة شــؤون الدولة، مثل تحديد المهام والمســؤوليات وشــكل الهيكل التنظيمي، مع غياب مشاركة المســتفيدين من الخدمات فــي صنع السياســات وإقــرار الأنظمة، ومــن أمثلة هــذه النمــاذج: البيروقراطية (Bureaucracy) والإدارة العامــة الجديدة (New Public Management). بالمقابل، فــإن النماذج الإدارية مثل نظرية العميل (Agent Theory) وأســلوب الحوكمة العامة الجديــدة (New Public Governance) تتناول العلاقة بين المســتفيد من الخدمات الحكومية العامة من جهــة (الأفراد) وبين مقدم الخدمة (الحكومة)، حيث تدعم هذه النماذج والأســاليب مبدأ مشــاركة المســتفيد في اتخاذ القرارات ووضع الإطار العام لكيفية تقديم الخدمــات (Dubnick & Frederickson, 2009; Heinrich, Lynn, & Milward, 2009).

إن تقييم أداء القطاع العام ومســتوى مشــاركة المســتفيدين من الخدمات العامة فــي عملية صنع القرارات هو أحد أكثر الموضوعات طرحاً ونقاشــاً بين السياســيين والباحثين في شــتى المجالات، ومنها الإدارة العامة والعلوم السياسية. كما أن العديد من النظريات والأســاليب والنماذج الإدارية مثل النظرية المؤسســية الجديدة (New Institutionalism Theory) وأسلوب الحوكمة الجديدة (New Public Governance) ونظريــة الخيارات العامــة (Public Choice Theory)، تم تقديمهــا لتكون جزءاً من مناقشــة تقييم أداء القطاع العام ومشاركة المستفيدين من الخدمات العامة بالإضافة إلى أداء السياســيين وموظفي القطاع العام لواجباتهــم الوظيفية (Birkland, 2006; Lecours, 2005; North, 2009; Tullock, Seldon, & Brady, 2002).

مــن جهــة أخرى، فإن الحوكمة مفهــوم ليس بجديد، في أي مجتمع هناك شــكل من أشــكال التنظيم الذي يحكم وينظم العلاقة بين الأفراد ومن يدير شــؤون الدولة (حاكم أو مســؤول)، هذا التنظيم هو الأســاس الذي تبنى عليه الكيفية التي تدار بها شــؤون الدولــة (Bevir, 2010; Kaufmann & Kraay, 2008). وعلى الرغم من أن

الحوكمة لم يتم التطرق إليها بشكل مكثف في الدراسات والبحوث إلا في السبعينيات الميلادية من القرن الماضي، إلا أن الكثير من المخطوطات القديمة تشير إلى وجود تنظيم يحدد العلاقة بين الحاكم والمحكوم. مثلاً، وفقاً لما ورد في الحضارة الهندية القديمة (Arthashastra) ٤٠٠ سنة قبل الميلاد، تم ذكر تفصيل للعلاقة بين الحاكم والمحكوم، حيث أظهرت الكتابات القديمة الواجبات للحاكم أو من يمثله (الوزراء أو حكام الأقاليم) ومواطني الدولة (Kaufmann & Kraay, 2008).

بالإضافة إلى تحديد مبادئ الحكم الرشيد، الحوكمة في القطاع العام Governance بوصفها مفهوماً تقدم رؤية تقوم على تحديد العناصر الأساسية التي تنظم إدارة شؤون الدولة من قبل الحكومة والمنظمات غير الحكومية (منظمات المجتمع المدني، المنظمات غير الهادفة للربح، الأفراد). وعلى الرغم من تعدد التعريفات للحوكمة في القطاع العام فإنها في مجملها تركز على تعزيز مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات والرقابة على الأداء الحكومي نحو تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية وتلبي تطلعات وحاجات المستفيدين. مفهوم الحوكمة يتبنى تغير دور الحكومة من اللاعب الوحيد في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات إلى واحد من اللاعبين. فبالإضافة إلى الحكومة باعتبارها منفذاً للسياسات العامة، يشارك المستفيدون من الخدمات العامة مثل منظمات المجتمع المدني والأفراد في إدارة شؤون الدولة، بحيث يكون الهدف من المشاركة تفعيل دور الأفراد في إدارة شؤون الدولة وإسهام الأفراد في تحسين مستوى الخدمات العامة والرقابة على أداء الحكومة.

أما Mimicopoulos et al. (2007)، فيشيرون إلى الحوكمة على أنها «الترتيبات الرسمية وغير الرسمية التي تحدد الكيفية التي يتم بها صياغة القرارات والسياسات العامة والآلية التي يتم بها تنفيذ تلك القرارات وفقاً للنظام المطبق في بلد ما» (Mimicopoulos et al., 2007, p. 3). أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فلقد عرّف الحوكمة بشكل مبسط على أنها «عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها (أو عدم تنفيذها)» (UNCTD, 2009, p.1). من جهته، يعرف البنك الدولي الحوكمة على أنها «الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما، لتحقيق التنمية» (World Bank, 1991, p. i). من جهة أخرى، يشير برنامج مؤشرات الحوكمة العالمي والممول من البنك الدولي، إلى أن مبادئ الحوكمة تطبق على كل الأنشطة الرسمية (الحكومية) التي تسهم في تقديم خدمات للناس وحل

المشـاكل بالإضافة إلى دعم العملية الديموقراطية، ويشمل ذلك «العملية التي يتم بها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها، قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات فعالة سليمة؛ واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها» (World Bank, 2015, par. 1).

إن الحوكمـة مفهوم يناقش الكيفية التي تُدير بها الحكومات شـؤون الدولة لتأدية مسـؤولياتها وواجبتهـا نحو خدمة الوطن والمواطن وتقـديم خدمات عامة ذات جودة متميـزة. كمـا أن العلاقة بـين الحكومة والأفراد وبـين الحكومـة والمنظمات غير الحكومية هي صلب مفهوم الحوكمة. وفقاً، لـ Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (2009b)، فإن الحوكمة «تشـمل الممارسـات المؤسسية التي تطبقها السلطات في بلد مـا» (Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2009b, p. 10). لذا يعد de Ferranti, Jacinto, Ody, and Ramshaw (2009) أن الحوكمـة تمثل «الطريقة التي يسـهم بها المسـؤولون الحكوميون والمؤسسـات [الحكومية وغير الحكومية] في رسم السياسات العامـة وتوفير المنتجات والخدمات العامة» وهي بذلك «تشـير إلى جودة العلاقة بين الأفراد والحكومة لضمان التمثيل والفاعلية والعدل والمساواة» (de Ferranti, Jacinto, Ody, and Ramshaw, 2009, p. 8). لذلك، يمكن القول إن مفهوم الحوكمة تتشـابه مع مفهوم نظرية أصحاب المصلحة Stakeholder theory، حيث تقدم نظرية أصحاب المصلحة حملة الأسهم على أنهم الأفراد في حين أن المديرين التنفيذيين هم المسؤولون الحكوميـون، مع الأخذ بالاعتبار اختلاف حاجات ومتطلبات حملة الأسـهم (الأفراد) وتأثيـر غير حملة الأسـهم (المنظمات) على أداء المنظمـة (الحكومة) (Friedman & Miles, 2002; Heath & Norman, 2004). ومن هذا المفهوم نشأت حوكمة الشركات، إذ إن نظام حوكمة الشـركات يهدف فيما يهدف إلى ضمان الإدارة السـليمة وتطبيق مبادئ الرقابة والمحاسبة على أداء المديرين التنفيذين مثلاً، وهذا المفهوم يعد جزءاً من المفهوم العام للحوكمة في القطاع العام.

وعلـى الرغم من تقاطع الكثيـر من المفاهيم والمبادئ بين الحوكمة في القطاع العام وحوكمة الشركات، فإن حوكمة الشركات تركز على تطبيق مبادئ الحوكمة على الشركات والقطـاع الخاص فقط، أما الحوكمة في القطاع العام فلها مفهوم أشـمل وأعم، حيث تركـز على مدى تطبيق مبـادئ الحوكمة في القطاع العام. ونتيجة لسـيطرة القطاع العـام على الجوانب التنظيمية (إصدار الأنظمة واللوائـح) التي تؤثر في أداء مختلف القطاعـات العام والخاص وغير الهادف للربح، فـإن تأثير تطبيق مبادئ الحوكمة في

القطـــاع العام يتعدى القطاع العـــام ليؤثر وبفاعلية في أداء القطـــاع الخاص والقطاع الثالث (ويشمل المنظمات غير الهادفة للربح)، كما سنرى لاحقاً في ثنايا هذا الكتاب.

كما أن مفهوم الحوكمة يركـــز على الدور الكبير الذي تلعبه المنظمات غير الهادفة للربـــح (منظمات المجتمع المدني) في التأثير والمشـــاركة في صنع السياســـات العامة وتطبيقهـــا والرقابـــة علـــى التنفيـــذ (Hummel, 2008; Kettl, 2002). لـــذا يعرف Neumayer (2003) الحوكمة بأنها «الطريقة التي يتم بها تمكين صناع السياسات من اتخاذ القرارات، والطريقة التي يتم بها صياغة وتطبيق السياســـات، ودرجة مشـــاركة الحكومات في اتخاذ القرارات نيابة عن المواطنين» (Neumayer, 2003, p. 8). وفي الســـياق نفســـه، وفي وصفها للحوكمة في القطاع العام، تقـــدم الأمم المتحدة ثمانية عناصر للحوكمة الرشـــيدة، وهي أن تكون إدارة شـــؤون الدولة: تشـــاركية، يتم إقرار التشـــريعات بالأغلبية، تطبيق قواعد المســـاءلة، والشفافية، فعالة وذات كفاءة، تتصف بالعدالة والمســـاواة بين أفراد المجتمع، وأخيـــراً أن يتم تطبيق القوانين المقرّة والمعتمدة من السلطة التشريعية أو التنفيذية عند تنفيذ الحكومة لبرنامجها الإداري، أي الالتزام بتطبيق القانون (UNESCAP, 2009).

مما ســـبق، يمكن القول إن الحوكمة تشير إلى عملية اتخاذ قرارات وصنع سياسات يشارك بها المستفيدون ومقدمو الخدمات العامة، وهذا يشمل مشاركة المنظمات الرسمية وغير الرسمية، الحكومية وغير الحكومية، والأفراد، في صياغة وإعداد وتنفيذ وتقييم والرقابة على تنفيذ السياســـات العامة. مع الإشـــارة إلى أن المنظمات الرسمية تشمل الحكومة ومنظمات الأعمال والمنظمات غير الهادفة للربح، على حين أن المنظمات غير الرســـمية تشمل الأفراد والمستفيدين بشكل عام من الخدمات العامة. وعليه، نجد أن عناصر الحوكمة في القطاع العام مثل الشـــفافية والمحاسبة والمساءلة تم الإشارة إليها فـــي أغلب الحضارات القديمة إلـــى عصرنا الحاضر، بالإضافة إلى الإشـــارة لها في القوانين الإلهية والدساتير الوضعية. في دراسة تاريخية لـ de Alcántara (1998) عن مفاهيـــم الحوكمة ومدى ذكرها وتطبيقها في الحضـــارات القديمة والحديثة، خلصت الدراسة إلى أنه على الرغم من استخدام مبادئ الحوكمة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية فإن التركيز كان على تطبيق مبادئ الحوكمة في العملية السياســـية. أما في الســـنوات الأخيرة، فلقد تم توظيف مبادئ الحوكمة والحوكمة الرشيدة لتكون أداة لتعزيز التنمية الاقتصادية والتنمية المســـتدامة بالإضافة إلى تحســـين مستوى العملية السياسية وتعزيز جودة الحكم (Dixit, 2009; Kemp & Parto, 2005).

بالإضافة إلى ذلك، تم استخدام مفهوم الحوكمة في العقود الثلاثة الماضية من قبل العديد من المنظمات والمؤسسات، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وكذلك في الأوساط الأكاديمية، لتقييم عمل الحكومات وطريقة تنفيذ الحكومات لبرامجها (Kaufmann & Kraay, 2002; Wilkinson, 2000). كما أن المؤسسات الدولية التي تقدم المعونات المالية وغير المالية تطلب من البلدان المستفيدة من المعونات المقدمة من تلك المنظمات تحقيق مستوى معين من جودة الحكم وفقاً لمؤشرات الحوكمة المعتمدة كشرط لحصول تلك الدول على معونات (International Monterey Fund, 2010; Mimicopoulos, Kyj, & Sormani, 2007; World Bank, 1991). وبناء على ما سبق، ونتيجة للضغط المحلي والدولي، فإن العديد من الحكومات تبنت نموذج الحكم الرشيد القائم على مشاركة المواطنين والمنظمات غير الحكومية في العملية السياسية وعملية صنع القرار، لتكون بديلاً للنموذج التقليدي في إدارة شؤون الدولة الذي يقوم على هيمنة الدولة على عملية صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات (Box, 1998; Kettl, 2002; Rhodes, 2002).

الحوكمة وأساليب الإدارة المختلفة:

نموذج الحوكمة تم التركيز عليه وتقديمة بالشكل الحالي على أنه امتداد للأساليب الإدارية المختلفة. وفقاً للطريقة التقليدية في إدارة شؤون الدولة، فإن الحكومة هي الجهة شبه الوحيدة المسؤولة عن صنع القرارات وإقرار السياسات العامة للدولة، أما في ظل نموذج الحوكمة فإن جهات غير حكومية (منظمات المجتمع المدني) والأفراد (المواطنين) تشارك وتسهم في إدارة الشأن العام (Hysing, 2009; Kettl, 2002; Newman, 2001). وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق على تعريف موحد، فإن المفهوم العام للحوكمة في القطاع العام يشير إلى مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية مع الحكومة في صناعات القرارات وصياغات السياسات العامة ومن ثم إدارة شؤون الدولة.

إن تحول التركيز من الأسلوب التقليدي في إدارة شؤون الدولة حيث تكون الحكومة لها اليد الطولى والقرار الأخير في تشكيل السياسات العامة وصنع القرارات، التحول إلى نموذج الحوكمة حيث تشارك الجهات غير الحكومية في صنع السياسات العامة، هذا التحول كان له أثر كبير في تعزيز كفاءة وفاعلية أساليب إدارة شؤون الدولة. ووفقاً لـ Hysing (2009)، فإن التحول من «الحكومة [الأسلوب التقليدي] إلى الحوكمة هو أساس تغير دور الدولة، والذي كان له تأثير كبير على الباحثين والممارسين»

(Hysing, 2009, p. 647). وعلــى الرغم من عدم وجود اتفاق على تعريف الحوكمة فــي القطاع العام، فإن هناك اتفاقاً على أن الحوكمة تختلف عن الأســلوب التقليدي في إدارة شــؤون الدولة من عدة جهات، أهمها مشــاركة المنظمات غير الهادفة للربح والأفراد والقطاع الخاص في العملية الإدارية والسياسية، ومن ثم عدم تفرّد الحكومة بالعملية السياسية وإدارة شؤون الدولة.

كما أن أبرز التحولات الناتجة عن تطبيق مبادئ الحوكمة هي مشاركة الجهات غير الحكومية والمستفيدين، مع الحكومة في اتخاذ القرارات والرقابة على تنفيذها. العديد من الأســباب تم ذكرها من قبل الباحثين لهذا التغير، ومن أهمها التنوع الديموغرافي وزيادة عدد السكان مما أدى إلى تنوع وزيادة حجم حاجات ورغبات الأفراد مما يدعم إشــراكهم في إدارة الشأن العام، بالإضافة إلى دعم الحكومات والمنظمات الدولية إلى وجود ممثلين للأقليات في دائرة صنع القرار، كل ذلك كان له أثر على تبني الحكومات لمبادئ الحوكمــة (Agranoff, 2003; Newman, 2001; Scott, 2001). كما أن عدم قدرة الحكومة على توفير الخدمات بالشكل المناسب والوقت المحدد للمستفيدين سواء كانوا أفراداً أم منظمات تم مناقشــته من قبل الباحثين كســبب للتحول من الأســلوب التقليدي في الإدارة إلى الحوكمة. إذ إن فشل الحكومات عن توفير الخدمات بالشكل المطلــوب، أو مــا يعرف بــ Government Failure، يعد من الأســباب التي أدت إلى المطالبة بتبني أســاليب إدارية أكثر كفاءة وفاعلية سعياً لتعزيز جودة الخدمات العامة، مما أدى إلى تبني الحكومات لأســلوب الحوكمــة (Hood, 1995; Hummel, 2008; Rhodes, 1996; Scott, 2001, 2003).

مــن جهة أخرى، من الأســباب التي أدت إلــى تبني مبادئ الحوكمــة في القطاع العــام من قبل الحكومات والمنظمات الدولية هو زيادة التأثير الاقتصادي والاجتماعي للمنظمــات غير الهادفة للربح والقطاع الخاص. فمثلاً توفر المنظمات غير الحكومية وظائف لشــريحة كبيرة من القوى العاملة في الدول، بالإضافة إلى الدور السياســي المتزايــد لهذه المنظمات. هذا الدور نتج عنه تكوين مجموعات ضغط على الحكومات والمؤسســات التشــريعية (lobbies) لإقرار نظام أو تبني سياسة عامة. كل ذلك أجبر الحكومات على قبول المنظمات الحكومية لتكون شــريكاً وعاملاً فعالاً في إدارة شؤون الدولة (Hammack, 2002; Roberts, Jones, & Fröhling, 2005). كما أن أساليب الإدارة الجديدة نســبياً مثل الإدارة الجديــدة (New Public Management -NPM) والتي تروج لفكرة دعم القطاع الخاص للعب دور أكبر في تقديم الخدمات العامة التي

كانت حكراً على الحكومة، هذا التوجه أدى إلى تغير في الطريقة التي تدار بها شؤون الدولة ومن ثم مشاركة أكبر من القطاعات غير الحكومية في صياغة التشريعات وتنفيذها (Denhardt & Denhardt, 2007; Hood, 1995; Osborne & Gaebler, 1992; Rhodes, 1997).

بالإضافة إلى ما سبق، ونتيجة للتغيرات الكبيرة في أساليب إدارة شؤون الدولة، في الثمانينيات الميلادية من القرن الماضي، والتي أدت إلى تخصيص الكثير من المشاريع والبرامج الحكومية؛ كل ذلك أدى إلى أن الغالبية العظمى من الخدمات، وخاصة في الدولة المتقدمة صناعياً وتنظيمياً، تقدم من قبل القطاعات غير الحكومية (المنظمات غير الهادفة للربح والقطاع الخاص) سواء بشكل مباشر أم غير مباشر. هذا التحول في تقديم الخدمات أثار الكثير من التساؤلات عن الدور الحقيقي للحكومات ومدى مقدرتها على محاسبة مقدمي الخدمة وتحديد المسؤولية تجاه المستفيدين من تلك الخدمات في ظل الأسلوب التقليدي للإدارة (Hammack, 2002; Hood, 1995; Kettl, 2000). يعتقد (Kettl, 2002) في تحليله لدور الحكومة الفيدرالية في إدارة شؤون الدولة على المستوى المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية، أن دور المنظمات غير الحكومية في الاقتصاد وتوفير الوظائف أصبح مؤثراً تأثيراً كبيراً، وهذا التأثير لم يكن نتيجة قرار سياسي بل كان صعوداً تدريجياً لدور المنظمات غير الحكومية كلاعب رئيسي في العملية السياسية. لذلك يعتقد Kettl (2002) أن التحول نحو تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام أضحى أمراً لابد منه إذا ما أرادت الحكومات تقديم خدمات تلبي حاجات ومتطلبات المستفيدين من تلك الخدمات.

كما أن تزايد الدور الذي يسهم فيه الاقتصاد على المستوى المحلي في الناتج المحلي الإجمالي والدورة الاقتصادية بشكل عام من توفير وظائف والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، أدى إلى ضرورة تفعيل الإدارة المحلية ومشاركتها في صنع السياسات العامة على المستوى الوطني. يعتقد de Ferranti et al. (2009) أن تبني مفاهيم ومبادئ الحوكمة بدل الأسلوب التقليدي في الإدارة من قبل الدول والمنظمات الدولية جاء نتيجة لعدم قدرة الحكومات على أداء الأعمال نيابة عن مواطنيها، ومن ثم لم تعد قادرة على تلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم بالشكل المناسب. لذا، فإن زيادة عدد السكان وتعدد وتزايد وتعقد مطالب الأفراد أدى إلى الحاجة إلى المشاركة الشعبية بشكل مباشر في إدارة شؤون الدولة وخاصة على المستوى المحلي. كما أن الأفراد بشكل عام والمنظمات المحلية لديها الدراية الكافية بمتطلبات المجتمع المحلي، لذا فإن جزءاً

كبيراً من مفهوم الحوكمة يركز على مشـــاركة الأفراد والمنظمات على المســـتوى المحلي في صياغة السياسات العامة واتخاذ القرارات والرقابة على التنفيذ، وذلك سعياً إلى تحقيق الكفاءة والفاعلية في الخدمات العامة والعمل الحكومي بشكل عام.

وفي السنوات الأخيرة تغير دور الحكومة في إدارة شؤون الدولة واتخاذ القرارات من كون الحكومة هي المســيطرة على إدارة شــؤون الدولة إلى أحد صناع القرار، وفي بعض الحالات يكون للحكومة دور إشرافي أو تنسيقي فقط، وهذا نتيجة لتعاظم دور المنظمات غيــر الحكومية والأفراد في العملية السياســية والإدارية لإدارة شــؤون الدولة. نتيجة لذلــك، في ظل مفهوم الحوكمة، تلعب منظمات المجتمع المدني مثل النقابات والجمعيات والمنظمات المتخصصة بالرقابة على أداء الحوكمة السياسي والاقتصادي والتنظيمي، دوراً مهماً في صنع السياسات واتخاذ القرارات بالإضافة إلى مراقبة أداء المسؤولين والحكومة بشكل عام (Lovan & Shaffer & Murray, 2004; Peters & Pierre, 1998).

بناءً على ما سبق، فإن أحد أبرز نتائج تطبيق نموذج الحوكمة هو مشاركة المواطنين والمنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة بشكل عام وخاصة في صنع السياسات وعمليــة اتخاذ القــرارات. وفي ظل مفهوم الحكومة، فــإن للمواطنين دوراً مهماً في التأثير في عملية صنع القرارات وصياغة التشريعات والأنظمة إما بشكل مباشر وإما عن طريق تشكيل منظمات أو نقابات تسهم في الدفاع عن مصالحهم. بالإضافة إلى أن مشــاركة المنظمات غير الحكومية والأفراد في الرقابة علــى تنفيذ تلك القرارات وتقييم أداء الحكومة عزز من المشــاركة السياسية والإدارية للمنظمات غير الحكومية والأفراد. لذلك، فإن حاجــات الأفراد والمجتمع تكون ممثلة ويتم أخذها في الاعتبار عند إعداد وصياغة السياســات العامة، وهذا على المســتوى المحلي بشكل خاص، أما على مســتوى الدولة بشكل عام فإن الأفراد والمنظمات غير الحكومية تشارك بفعالية فــي عملية الرقابة وتقييم الأداء الحكومــي، وخاصة الأعمال التي يكون لها تأثير في المســتوى المحلي مثل عقد اتفاقات دولية أو تجارية، وهذه المشــاركة المحلية لها عدة صور منها عن طريق تفعيل المجالس المحلية أو اللجان أو المناقشــة العلنية للسياسات العامــة. بالمقابــل، نجد أنه في ظل النظــام التقليدي فــي الإدارة، تمارس الحكومة احتكاراً لصنع السياسات واتخاذ القرارات ويكون دور الأفراد المنتخبين أو المعينين من قبل الحكومات دوراً استشــارياً فقط. وعليه، فإن درجة مشاركة المستفيدين في صنع القرارات وصياغة السياســات والتشــريعات هو ما يحدد درجة ومستوى جودة الحكم (الحكم الرشيد) في أي بلد (Lovan et al., 2004; Salamon, 2002).

من جهة أخــرى، تختلف صياغة وشــكل ومضمون وجودة التشــريعات والقوانين إذا مــا تم صياغتهــا في ظل مفهــوم الحوكمة مقارنــة بالنظام التقليــدي في إدارة شــؤون الدولة. ففي ظل النماذج التقليدية فــي الإدارة تميل صياغة وإقرار الأنظمة والقوانــين إلى المركزية، في حين أن صياغة وإقرار السياســات العامة في ظل نموذج الحوكمة تميل إلى اللامركزية والمشــاركة والتي تختلــف درجتها تبعاً لتركيبة المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياســية والنظام السياسي السائد في الدولة (Cheema & Rondinelli, 2007; Tulchin & Selee, 2004; Wilkinson, 2005). أضــف إلى ذلــك أن البرامج الحكومية في ظل تبني نمــوذج الحوكمة في القطاع العام تكون أكثر مرونة لتلبية احتياجات المجتمع المحلي والأفراد والمنظمات المحلية (الخاصة والعامة)، ويمكن تغييرها أو تعديلها وفقاً لحاجة المســتفيدين. أما في ظل النظام التقليدي في إدارة شــؤون الدولة ونتيجة للمركزية في إقرارها، فإن المشروعات والبرامج الحكومية تحتــاج إلى وقــت وجهد أطول لتنفيذها مقارنة بنمــوذج الحوكمة مع ضرورة مرورها بسلسلة من المتطلبات الإدارية والقانونية (مثل إقرار البرلمان وموافقة جهات عدة) عند إجراء تغيير أو تطوير لقانون أو تعديل نظام (Salamon, 2002; Selee, 2004). لذا، يــرى Frahm & Martin (2009) أن نموذج الحوكمة يركــز على الكيفية التي يتم بها تنفيذ السياسات والبرامج، في حين أن النموذج التقليدي في إدارة شؤون الدولة يركز على صياغة التشــريعات والقوانين والبرامج أكثر مــن التركيز على آلية التنفيذ. لذا يرى العديد من الباحثين أن التركيز على إقرار البرنامج أكثر من التركيز على الكيفية التي يتم بها تطبيق البرنامج يعد من أهم أســباب فشل الحكومات التي تتبنى النموذج التقليدي بالوفاء بالتزاماتها تجاه المســتفيدين من الخدمات العامة بتقديم خدمات لا تتناســب مع الاحتياجات بالطريقة والوقت المناسبين (عدم تحقيق الكثير من البرامج التي تتبناهــا الحكومات لأهدافها) بالإضافة إلى ضعف جودة المخرجات (Frahm & Martin, 2009; Salamon, 2002; Selee, 2004).

كما أن من مميزات تبني نموذج الحوكمة أن عملية صنع وإقرار السياسات العامة تتم وفق آلية تقوم على المشاركة وتبادل الآراء والأفكار بين المستفيدين من الخدمة (الأفراد والمنظمــات غير الحكومية) من جهة ومقدم الخدمة وصناع السياســات (الحكومة أو المسؤولين المنتخبين أو المعينين) من جهة أخرى (Kingdon, 1984; O'Toole, 1997). ونتيجة لتشعب وتعدد المتطلبات والآراء والأفكار للمستفيدين من الخدمات العامة، فإن العديــد من الباحثين يرى أن التحدي الأكبر لنجــاح نموذج الحوكمة في القطاع العام

يكمــن في القدرة على إدارة الشــبكات الاجتماعية والعلاقة بين المســتفيدين وصناع القــرارات (Newman, 2001; Rhodes, 2007). كمــا أن العامــل الثقافي والتركيبة الاقتصادية والسياسية لأي دولة يؤثر بشكل كبير في مدى نجاح تطبيق نموذج الحوكمة من عدمه، لذلك فإنه لا يوجد آلية أو شكل محدد لتطبيق نموذج الحوكمة، إذ إن لكل مجتمع خصائصه التي تحدد كيفية تطبيق النموذج.

كما أن عنصراً آخر يميز الحوكمة في القطاع العام عن النماذج الأخرى في الإدارة هو آلية تحديد المحاسبة والمساءلة وفقاً لنموذج الحوكمة. فبينما يركز النموذج التقليدي في الإدارة على توفير الخدمات من قبل الحكومة، بحيث تكون الحكومة هي المسؤولة عن ضمان مخرجات البرنامج أو الخدمة، فإن ضمان جودة مخرجات البرنامج أو الخدمة في ظل نموذج الحوكمة هي مســؤولية المشــاركين في صنع السياســات العامة وإقرار البرامج والمشــروعات مثل الأفراد والمنظمات غير الحكومية، وذلك نتيجة لمشــاركتهم في مراحل الإعداد والإقــرار والرقابة على التنفيذ (Cheema & Rondinelli, 2007; Hansen, 2001; Salamon, 2002). وفقاً لـ Frahm and Martin (2009)، فإن «نموذج الحوكمة ينقل المســاءلة إلى كل القطاعات والأفراد المشاركين عن طريق تقييم النتائج، وخاصة على المســتوى المحلــي» (Frahm and Martin, 2009, p. 414). لذلك، وفي ظل تطبيق نموذج الحوكمة فإن المشــاركين في صنع السياســات العامة وإقراراها هم من يتحمل المســؤولية أمام المســتفيدين من البرنامج أو الخدمة، في حين أن الموظفين الحكوميين المنتخبين أو المعينين هم من يتحمل المســؤولية في ظل النظام التقليدي في الإدارة (de Ferranti et al., 2009; Lovan et al., 2004; Tulchin & Selee, 2004). لذا، يعتقد بعض الباحثين أن تطبيق نموذج الحوكمة هو رجوع وتطبيق للمبادئ الأساسية الأصيلــة لعمل الحكومة (Lovan et al., 2004; Rhodes, 1997). ويرى Box (1998) أن تطبيق مبادئ الحوكمة هو ضمان لمشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة شــؤون الدولة وصنع السياســات العامة، على الأقل على المستوى المحلي، وهذا تطبيق للمبادئ الأصلية للعملية الديمقراطية المبنية على مشــاركة المواطنين في إدارة شــؤون الدولة. ففي ظل نموذج الحوكمة تنتقل الحكومة من التفرد في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات إلى تنســيق مشاركة وإسهام الجهات المختلفة، الأفراد والمنظمات غير الحكومية والخاصة، في عملية صنع السياسات واتخاذ القرارات.

ومما ســبق، يمكن تلخيص الفروقات بين الأســلوب التقليــدي في الإدارة ونموذج الحوكمــة في القطاع العــام، ففي ظل الحوكمــة، تكون العلاقة بــين تقديم الخدمة

والمســتفيدين منها علاقة تكاملية مبنية على حاجات المستفيدين ورغباتهم من أسفل إلى أعلى، في حين تكون في ظل النموذج التقليدي علاقة من أعلى إلى أسفل (السلطة الهرميــة) مع عدم وجود مشــاركة فاعلــة ومؤثرة من قبل المنظمــات غير الحكومية والأفراد في إدارة شؤون الدولة. كما أن الحوكمة هي أسلوب مشاركة كل المستفيدين من البرامج والخدمات العامة في صنع السياســات واتخــاذ القرارات، وهو ما يؤدي إلى إشــراك الأقليات في العملية الإدارية والسياسية. لذا يمكن اعتبار الحوكمة أداة لتطبيق مبادئ الديموقراطية والمشــاركة السياســية والإدارية من قبل المستفيدين من الخدمات العامة، ومحاربة الفساد، وصياغة وتنفيذ برامج عامة وتقديم خدمات ذات كفاءة وفاعلية للمســتفيدين تلبي حاجاتهــم ورغباتهم. الجدول (١) يوضح الفرق بين الأسلوب التقليدي في الإدارة ونموذج الحوكمة في القطاع العام.

الجدول (١): الفرق بين الأسلوب التقليدي في الإدارة ونموذج الحوكمة في القطاع العام.

العنصر	الأسلوب التقليدي في الإدارة	نموذج الحوكمة
دور الحكومة	رئيسي ومتفرد في أغلب الأحيان	أحد صناع القرار (مشارك ومنسق)
السلطة واتخاذ القرار	سلطة مركزية ومتحكمة	لامركزية تقوم على النقاش والإقناع
تركيبة النظام الإداري	مغلق وعامودي التركيبة	مفتوح وأفقي التركيبة
محور السياسة أو القرار	البرنامج أو السياسة العامة	أداة تنفيذ البرنامج أو السياسة
العملية الديمقراطية	تقوم على أعضاء ممثلين للحكومة- ممثلة	تقوم على المشاركة - تشاركية
المحاسبة والمسؤولية	جودة مخرجات البرنامج أو السياسة	مدة تلبية مخرجات البرنامج أو السياسة لحاجة المجتمع
السياسات العامة	مركزية/ متماثلة	لامركزية/مرنة

المصدر: Frahm and Martin, 2009, p. 410.

الحوكمة الرشيدة:

على الرغم من أن تركيز الحوكمة يتمحور حول العملية السياســية والمشــاركة، فإن مفهوم الحوكمة في السنوات الأخيرة تم تناوله في عدة مجالات كالاقتصاد والمحاسبة. إذ تبلور المفهوم الأساســي للحوكمــة في القطاع العام نتيجة للتوســع الكبير في حجم المجتمعــات والتنوع الكبير لاحتياجــات الأفراد والمنظمات، هــذا التغير أدّى إلى عجز الحكومات عن إدارة شــؤون الدولــة بمفردها، لذلك كان لابد من إشــراك جهات غير حكوميــة مثل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدنــي والمنظمات غير الهادفة للربح

فـــي إدارة شـــؤون الدولة والمجتمع. العديد من الباحثـــين يتفقون مع هذا الطرح ومنهم de Ferranti, et. al. (2009)، حيـــث يُعرِّفـــون الحوكمة بأنها «الطريقة التي يشـــترك فيها المسؤولون والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في رسم السياسات العامة وتقديم الخدمـــات للنـــاس» (de Ferranti, et. al., p. 8). أما الكايد (٢٠٠٣) فيُعرِّف الحوكمة بأنها «تعكس كيف تفاعل الحكومة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى، وكيف ترتبط تلك الأطراف بالمواطنين والمُقيمين وكيف يتم اتخاذ القرارات» (الكايد، ٢٠٠٣، ص. ٨).

يتـــم تقديم الحوكمة في القطـــاع العام بصفة مفهوم ونموذج عام يمكن تطبيقه في أي نظام سياسي. كما أن تطبيق النموذج يتطلب الأخذ بالحسبان التركيبة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لضمان الحصول على النتائج المرجوة وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد. لذا، فإن تحقيق الحكومات لنتائج إيجابية في مؤشرات الحوكمـــة فـــي القطاع العام هي المعيـــار الذي يحدد مدى التـــزام الحكومات بتطبيق مبادئ الحوكمة وتحقيق مســـتويات متقدمة من جودة الحكم (الحكم الرشيد) Good Governance. ولذلـــك، العديـــد من المقاييس الدولية والمحليـــة تم تصميمها لقياس مدى تطبيق الحكومات لمبادئ الحوكمة الرشيدة مثل الشفافية والعدالة والمساواة. كما أن نتائج مقاييس الحوكمة الرشـــيدة ومدى تطبيق الحكومات لهذه المعايير لا يقتصر تأثيـــره على قرارات المنظمات الدولية والدول المانحة، بل إن الحكومات تســـتفيد من نتائج مقاييس الحوكمة في تقيم أدائها ومعرفة أماكن الخلل لتقويمها. بالإضافة إلى الحكومات، فـــإن منظمات المجتمع المدني والأفراد يســـتفيدون من نتائج مدى تطبيق الحكومـــات لمبادئ الحوكمة الرشـــيدة في مراقبة أداء الحكومـــات وتقديم مقترحات تطويرية. وهذه المقاييس (مدى تطبيق الدولة لمبادئ الحوكمة الرشيدة) تشمل معايير اقتصادية وإدارية ويتم استخدامها من قبل المنظمات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقـــد الدولي) والدول المانحة (مثل الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوربي) في تحديد مســـتوى جودة الحكم للدول. ووفقاً لمـــدى تطبيق الحكومات لهذه المعايير يتـــم اتخاذ القرارات الخاصة بمدى إمكانية دعم الدول المحتاجة للدعم بالإضافة إلى تحديد نوعية الدعم ومدى إمكانية اســـتفادة تلك الدول من هذا الدعم. وعلى الرغم من أن هذا التقييم يســـتخدم أساســـاً في قرار الدعم من عدمه للدول المحتاجة وفي التقييم الداخلي (داخل الدولة) لأداء الحكومات، فإن العديد من الأبحاث والدراسات تســـتخدم هذه المعايير في تحليل العلاقة بين الحوكمة الرشيدة وموضوعات عدة منها التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة.

مفهوم الحوكمة الرشــيدة يشــمل العديد مــن العناصر الأساســية المكونة للعملية الديمقراطية مثل المشاركة السياسية من قبل الأفراد ومنظمات المجتمع المدني والشفافية والمســاءلة واحترام حقوق الإنســان المدنية والفكرية، فضلاً عن إدارة الصراعات وحل المشــكلات الداخلية بشــكل ســلمي (Agere, 2000). من جهته يرى البنك الدولي أن الحوكمة هــي «مجموعة القواعد التي يتم من خلالها إنفــاذ القانون لصالح مجموعة معينة، ومن ثم فإن الحكومة تتصرف لصالح الأفراد وعليها أن تتيح لهم فرصة المشاركة في صنــع القرارات بصورة متكافئــة وفي إطار من الشــفافية والمصداقية، بل وتكون مسؤولة أمامهم، وهو ما يجعل أي حكم حُكماً رشيداً» (World Bank, 2003: xviii). أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيصف الحكم الرشــيد بأنه «يقوم على المشــاركة، ويتسم بالشفافية، وينطوي على المساءلة، كما أنه يتّسم بالكفاءة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد، فضلاً عن اســتناده إلى قواعد العدالَة والإنصاف، وكذلك يعزز سيادة القانون» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧، ص. ٥). كما يرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن التفاعل البنّاء بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني هو الأســاس للحكم الجيد (الرشيد). لذلك فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) يقدم تسع سمات للحكم الرشيد هي: المشاركة، سيادة القانون، الشفافية، الاستجابة، التوجه نحو بناء توافق للآراء، الإنصاف، الفاعلية والكفاءة، المســاءلة، الرؤية الإستراتيجية. وهذه الســمات يجب أن يؤخذ بها بشكل متزامن ومتوازٍ لكي تُحقّق الهدف المرجو من تبنيها وتطبيقها (UNDP, 2010 Weiss, 2000).

من جهة أخرى، تم ربط الحوكمة الرشــيدة بشــكل كبير بتطبيق مبادئ المشــاركة السياســية من قبل أفراد المجتمع. ويعرّف Ridddll (2007) الحوكمة الرشــيدة على أنها «قدرة الحكومة على تطوير نظام إدارة عامة فعال وذي كفاءة ويتســم بالمســاءلة، يشــارك فيه المواطنون ويعزز مبادئ الديمقراطية بدلاً من إضعافها» (Ridddll, 2007, p. 374). المنظمــات الدولية من جهتها تعد تطبيق الحكومات لمبادئ الحكم الرشــيد متطلبــاً للتنميــة الاقتصادية ومحاربة الفســاد. يعتقــد Weiss (2000) أن الحوكمة الرشــيدة لا تدعم تطبيق مبادئ الديمقراطية فحســب، بل تتعدى ذلك لتشــمل تعزيز التنمية البشرية ومبادئ الشفافية والمحاسبة، وإن أي خلل في تطبيق أي من تلك المبادئ يعد مؤشــراً على أن الحكومة غير رشيدة في إدارة شــؤون الدولة. لذلك، وللحصول على نتائج إيجابية لتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، لابد من تطبيق كل عناصر الحوكمة بشــكل متوازٍ لا انتقائي، مع الأخذ بالحســبان التركيبة السياسية والتنظيمية

والاقتصاديــة والاجتماعية لكل دولــة (Aidt & Gassebner, 2010; Grindle, 2010; Osborne, 2004; Wilkin, 2011).

ومــن النتائج المهمة لتطبيق مبادئ الحوكمة الرشــيدة من قبــل الحكومات تعزيز مشــاركة المواطنــين ومنظمــات المجتمع المدني فــي عملية صنع وإقرار السياســات العامــة واتخاذ القرارات وتنفيذ البرامج والرقابة بما يضمن إشــباع الحاجات العامة للأفــراد والمنظمات والمجتمع بشــكل عــام. كما أن تعزيز مشــاركة المواطنين تضمن تلبية متطلبات وحاجات الأفراد عن طريق إشراكهم بشكل مباشر بصفتهم مستفيدين من تلك الخدمات مما يســاعد في تحقيق الهدف من إقرار تلك المشــاريع أو البرامج العامة (Cheema & Rondinelli, 2007; Lovan et al., 2004; Wilkinson, 2005). بالمقارنــة بالنظام التقليدي في الإدارة الذي يخول الإداريين الحكوميين Bureaucrats بالقيــام بتصميم وتنفيذ السياســات العامة بشــكل شــبه منفرد، فــإن تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام يعزز دور المواطنين في المشاركة في صياغة وتنفيذ البرامج والسياســات العامة. وفي ظل نموذج الحوكمة، يكون الموظفون العموميون (الموظفون الحكوميون والمســؤولون المنتخبون) مســؤولين أمام المواطنين، إذ يكون لدى المواطنين السلطة لمحاسبة الموظفين العموميين عن قراراتهم السياسية والإدارية. هذه المميزات للحوكمة بشــكل عام والحكومة الرشيدة بشــكل خاص تجعل من البرامج والسياسات العامة انعكاســاً لحاجات ومتطلبات الأفراد والمجتمع بشــكل عام نتيجة المشاركة في صنع السياسات والخدمات العامة مما يعزز من جودة الخدمات العامة.

من جهة أخرى، النمو الاقتصــادي والتنمية الاقتصادية تم ربطهما بتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة. وعلى الرغم من وجود نقاش بين الاقتصاديين والسياسيين حول ما إذا كان تطبيق الحوكمة هو الطريق إلى التنمية أو العكس، فإن هناك اتفاقاً على وجود علاقة قوية بين التنمية وتطبيق مبادئ الحوكمة الرشــيدة (Acemoglu et al., 2001; Adams & Mengistu, 2008; Case & Fair, 1999; Osborne, 2004; Nafziger, 2006). كما أن العديد من الدراســات التي تمت على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعيــة الإقليمية والدولية منها، خلصت إلى وجود علاقة قوية بين تبني مبادئ الحوكمة الرشــيدة من قبل الحكومات وتحقيق مستويات متقدمة في التنمية البشرية والاقتصاديــة (Albassam, 2013; Alkire, 2010; Kaufmann & Kraay, 2002). وفقــاً لبرنامج الأمم المتحــدة الإنمائي (١٩٩٧) «هناك ارتبــاط لا ينفصم بين الحكم والتنمية البشــرية. فالتنمية البشــرية لا يمكن أن تتواصل بدون الحكم الرشــيد، ولا

يمكن أن يكون الحكم رشـيداً ما لم يؤد إلى اسـتدامة التنمية البشرية» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧، ص. ٥). فمثلاً، نجد أن ارتفاع مستوى التعليم لدى الأفراد يعـزز الجانـب الرقابي على أداء الحكومـة نتيجة لارتفاع مسـتوى الوعي بين أفراد المجتمـع نتيجة لحصول الأفراد على تعليم ذي جودة عالية. لذا، فإن جودة الخدمات الصحية وارتفاع مستوى التدريب والتعليم للأفراد، مثلاً، يعزز الحوكمة الرشيدة نتيجة لارتفاع المسـتوى التعليمي والصحي للأفراد ومن ثم تكون مشاركة الأفراد أكثر كفاءة وفاعلية، مما يؤدي إلى مطالبة الأفراد بخطط وبرامج تهتم بمحاربة الفسـاد وتعزيز الشفافية وتسـهم في تعزيز كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي والقطاع الخاص على حد سواء (Agere, 2000; UNDP, 2010).

ويتعدى تأثير تحقيق مسـتويات متقدمة في مؤشـرات الحوكمة القطاع العام ليؤثر فـي أداء القطاع الخاص، إذ إن إقرار الأنظمـة وتنفيذها تُطبّق من قبل الحكومة. لذا يمكن القول أنه كلما كانت العملية الإدارية أكثر شـفافية وأقل فسـاداً وسـيادة القانون حاضرة بالإضافة إلى مشـاركة القطاع الخاص في إعداد القوانين ومراقبة أداء القطاع الحكومـي، كانت كفاءة وفاعلية القطاع الخاص في دعم النمو والتنمية الاقتصادية أكبر (Mehanna et al., 2010; Kaufman and Krray, 2002). طبقـاً للبنـك الدولي فإن تأثير غياب الحكم الرشـيد لا يقتصر على التأثير السـلبي على أداء القطاع الحكومي فحسـب وإنما يصل هذا التأثير إلى القطاع الخاص، لأن «إدارة الحكم تسـهم في رسم السياسات وتطبيقها، وهذه السياسـات تُحدِّد بدورها وجود مناخ أعمال سليم وجذّاب للاسـتثمار من عدمه» (البنك الدولي، ٢٠٠٣، ص. ١٠). كما أن بيئة الأعمال السليمة تضمن المنافسة الحرة والشفافية في أداء الاعمال وجودة العلاقة بين مؤسسات العمال مع الأجهزة الحكومية وضمان سـيادة القانون، كل ذلك يؤدي إلى ضمان مشاركة فاعلة من القطاع الخاص في التنمية على المستوى المحلي والوطني.

بالإضافة لما سـبق، فإن تحقيق مسـتويات متقدمة من الحوكمة الرشـيدة (جودة الحكـم) يعزز التنمية المسـتدامة ويخفف من نتائج الأزمات السياسـية والاقتصادية إن لم يمنع حدوثها من الأسـاس. بحيث يكمن أحد الأسـباب التي تدعم تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام لمواجهة تلك الأزمات والتقليل من آثارها السلبية؛ في تطبيق مبادئ الحوكمة وتعزيز جودة الحكم (الحكم الرشيد) مما يسهم في مواجهات الأزمات السياسـية والإدارية كالتي يشهدها بعض الدول النامية، والأزمات الاقتصادية العالمية كالتـي شـهدها العالم مـراراً وتكـراراً وكان آخرها في عام ٢٠٠٨. كمـا أن العديد

من الدراســـات والأبحاث أشـــارت إلى أن غياب الشفافية وعدم تبني مبادئ الإفصاح وتحديد المسؤولية أدى إلى حدوث الازمات الاقتصادية والسياسية التي شهدها العالم علـــى مـــر التاريـــخ (Davidoff & Zaring, 2008; Kim, 2000; Przeworski et al., 2000; Stiglitz, 2010). لذا يمكن القول إن الدول التي تسجل مستويات منخفظة في مؤشرات الحكم الرشيد كانت أكثر تأثّراً بالأزمات من الدول ذات المستويات الإيجابية في الحكم الرشيد(Albassam, 2013; Alkire, 2010).

كما أن الخطط الإســـتراتيجية للدول لا يمكن أن تحقق أهدافها دون تطبيق مبادئ الحكم الرشـــيد. لذا نجد أن أهداف الألفية التي اعتمدتها الأمم المتحدة في ٢٠٠٠م بالتنســـيق بين الدول تركـــز على تطبيق مبـــادئ الحوكمة في القطـــاع العام لتحقيق مســـتويات متقدمة في الحكم الرشـــيد، هذه الأهداف هي: تحقيق العدل والمســـاواة والشفافية والمشاركة السياســـية، بوصفها أدوات لتحقيق مستويات متقدمة من جودة التعليم والخدمات الصحية ومحاربة الفقـــر والتمييز العنصري (Mimicopoulos et al., 2007; United Nations, 2000). وفـــي ٢٠١٥م أقرّت الأمم المتحدة هدفاً عاماً للخمسة عشر عاماً القادمة، هذا الهدف العام يتمحور حول التنمية المستدامة، ولتحقيق هذا الهدف تم تبني العديد من الأهداف الفرعية مثل التنمية البشـــرية والاقتصادية وتعزيز كفاءة الأداء الحكومي، كل هذه الأهداف لا يمكن الوصول إليها بكفاءة وفاعلية إلا بعمل مشترك بين مقدم الخدمة والمستفيدين منها، بالإضافة إلى تحقيق مستويات متقدمة في الحكم الرشيد (United Nations, 2015).

مـــن جهتها، تتفق المنظمات الدولية (البنـــك الدولي وصندوق النقد الدولي والأمم المتحدة) والمنظمات الإقليمية (بنك أفريقي للتنمية وبنك آسيا للتنمية) والدول المانحة (الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوربي)، في تحديد العناصر العامة المكونة للحكم الرشيد وهي: المشـــاركة، المساءلة، الاستقرار السياسي، سيادة القانون، جودة التشـــريعات، فاعلية أداء الحكومة، ومحاربة الفســـاد. وعلـــى الرغم من هذا الاتفاق فإن طرق تطبيق وقياس مـــدى تطبيق الدول لهذه العناصر وأهمية كل عنصر يختلف بين المنظمات والدول المانحة وفقاً للبيئة الاقتصادية والسياســـية للدولة المستفيدة من المنـــح، بالإضافة إلى أهداف المنظمات والدول المانحة. فمثلاً، البنك الدولي، بوصفه منظمة تســـعى إلى التنمية البشـــرية والاقتصادية، يدعم تبني مبادئ الحوكمة، ويؤكد أن صياغة وإقرار السياسات العامة في ظل الحوكمة الرشيدة يجب أن تتم عن طريق المشـــاركة بين المســـتفيدين من تلك القرارات، وأن تكون العملية السياســـية والإدارية

للحكومة شفافة وتتصف بالقدرة على تحديد المسؤولية بالإضافة إلى محاربة الفساد. أما الدول المانحة، فتسعى إلى حماية مصالحها الخاصة ومصالح الشركات التي تعمل فيها، هذه الدول تركز على الاستقرار السياسي ومحاربة الفساد بوصفها عناصر مهمة للحوكمة الرشيدة ومن ثم حصول الدول المستفيدة على المساعدات المالية وغير المالية (Kaufmann, et al., 2009b; Kaufman & Kraay, 2008).

مما سبق يمكننا القول إن الحوكمة الرشيدة هي عملية تكاملية لإدارة شؤون الدولة يشترك في هذه العملية الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من منظمات وأفراد، مع الأخذ بالاعتبار اختلاف المهام لكل جهة. فكما أن كل الجهات تشارك في رسم السياسات العامة وإدارة شؤون الدولة والرقابة والمحاسبة في ظل الحوكمة الرشيدة، فإن للحكومة دوراً إضافياً يتمثل في لعب دور مهم في التنسيق بين مختلف الجهات بالإضافة إلى دورها التنفيذي في تنفيذ الأحكام القضائية وما شابه. لذلك، فإن الحوكمة الرشيدة تُسهم في فاعلية البرامج العامة عن طريق مشاركة المواطنين في إقرار السياسات والبرامج العامة واتخاذ القرارات بالإضافة إلى الدّور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني في تعزيز الرقابة والمساءلة على الأداء الحكومي. كما يسهم تطبيق عناصر الحوكمة الرشيدة في حماية حقوق الإنسان ودعم مشاركة الأقليات في إدارة شؤون الدولة. لذا، يمكن القول إنه في ظل نموذج الحوكمة الرشيدة يجب أن يكون «الهدف هو تحفيز طاقات الأفراد من خلال تمكينهم لتغيير حياتهم من خلال حكومة أفضل وليس حكومة أقل، أي الحكومة التي تركز على توفير بيئة مواتية لتمكين الآخرين من أن يصبحوا منتجين بدلاً من القيام بكل شيء بذاتها» (برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان، لا يوجد، ص. ٣٨).

انتقادات لمفهوم وتطبيق الحوكمة:

على الرغم من الآثار الإيجابية التي تدعم تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات، فإن هناك انتقادات للطريقة التي يتم بها تقديم تلك المبادئ من قبل المنظمات الدولية والدول ذات التأثير الاقتصادي والسياسي. بالإضافة إلى تساؤلات حول فاعلية تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في تحقيق التنمية واستخدام مؤشرات الحوكمة معياراً لقياس أداء الحكومات. حسبما يرى بعض الباحثين أن تعريف الحوكمة الرشيدة ومعاييرها كما هي معتمدة من المنظمات الدولية والدول المناحة لا يراعي الاختلافات السياسية والثقافية بين الدول مما يؤثر في دقة مقاييس جودة

الحكم في الدول. كما أن العديد من المبادئ تعكس وجهة نظر الدول المتقدمة لمفاهيم الديموقراطية والمشاركة السياسية، مما يجعل من الصعب تطبيق المبادئ نفسها في الدول الأقل تقدماً نتيجة لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية بين الدول وخاصة في الدول النامية (Farazmand, 2004; Poluha & Rosendahl, 2002).

ومن الانتقادات الموجهة للكيفية التي تقدم بها الحوكمة الرشيدة من قبل المنظمات الدولية والدول المانحة، أن تطبيق هذه المبادئ يتم استخدامها وخاصة من الدول المانحة لأغراض سياسية واقتصادية وتحقيق مكاسب لتلك الدول (الدول المانحة) بدلاً من تحقيق الهدف الأساسي لتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة من تطوير للعملية الإدارية والسياسية وتحقيق التنمية المستدامة (Farazmand, 2004; Poluha & Rosendahl, 2002). ويرى Farazmand (2004) أن أغلب الدول المانحة والتي تشترط تحقيق مستوى معين من جودة الحكم من قبل الدول المستفيدة من المنح، أغلب هذه الدول لديها أجندة خاصة تسعى إلى تحقيقها من خلال التركيز على أهداف سياسية أو اقتصادية محددة تخدم اقتصاد الدول المانحة. فمثلاً، بعض الدول المانحة تشترط أن تكون مشاريع معينة من نصيب شركات تتبع الدولة المانحة، كما يحصل في المنح المقدمة من الصين مثلاً. كما أن بعض الدول المانحة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وبريطانيا تشترط الحصول على خدمات معينة من الدول المستفيدة من المنحة مثل إنشاء قاعدة عسكرية أو دعم لوجستي. لذا يعتقد Farazmand (2004) أن طلب الدول المانحة من الدول المستفيدة تحقيق مستوى معين من الحكم الرشيد للحصول على المساعدات المالية أو غير المالية، قد لا يكون الهدف منه تطوير الحكم في الدولة المستقبلة للمساعدات بقدر ما هو تحقيق أهداف اقتصادية أو سياسية تعكس نظرة وأهداف الدولة المانحة.

ونتيجة للانتقادات الموجهة للحوكمة، استعرض تقرير للأمم المتحدة تلك الانتقادات وخلص إلى أنه من الصعب وجود دولة تطبق الحوكمة الرشيدة بشكل مثالي وإنما هناك اختلاف بين الدول في اعتماد وتطبيق تلك المبادئ وفقاً للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي لكل بلد، لذلك فإن المبادئ المعتمدة دولياً للحوكمة الرشيدة هي مبادئ مرنة وتأخذ في الحسبان الاختلافات الأيدولوجية والسياسية والاقتصادية لكل دولة (UNESCAP, 2009). كما لا يمكن تصور أن يتم فرض أجندة خارجية من غير وجود داعم داخلي، أي أن ترسيخ مبادئ الحوكمة مثل الشفافية وسيادة القانون داخل النظام السياسي والإداري للدولة يقلل من فرص استخدام شرط تحقيق مستويات متقدمة

في مؤشـــرات الحوكمة أداة ضغط من قبل الجهات المانحة. بل على العكس، إن تبني وتطبيـــق مبـــادئ الحوكمة في القطـــاع العام من قبل أي حكومة يســـاعد على تحقيق التنمية والاستفادة القصوى من أي مساعدة مالية أو غير مالية تتلقاها الدولة.

لا شـــك أن الإصلاح الذي يبدأ من الداخل لديه فرصة أكبر للنجاح بأقل الخسائر مقارنة بالإصلاح المفروض من الخارج سواء من المنظمات الدولية أو من الدول المانحة. إذ إن قناعـــة الحكومة بضرورة الإصلاح الإداري والسياســـي عن طريق تبني وتطبيق مبادئ الحكومة في القطاع العام هو أول خطوة للاســـتفادة من المســـاعدات المالية أو غير المالية، مع عدم إهمال أهمية المســـاعدات الإدارية والاقتصادية والسياســـية من الخبـــراء المحليين والدوليين وخاصة في الدول الأقل تطوراً نتيجة غياب تطبيق مبادئ الحوكمة لســـنوات وربما لأجيال ســـابقة. كما أن أغلب الانتقـــادات الموجهة للحوكمة هـــي انتقادات إجرائيـــة أي أنها تركز على الكيفية التي يتم بها تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة، مع العلم أن مبادئ الحوكمة تم تقديمها بصفتها مفهوماً ومجموعة من المبادئ العامـــة التي يختلف تطبيقها من نظام إلى نظام وفقاً للمعطيات السياســـية والإدارية والتنظيمية لكل دولـــة. لذلك تؤكد الجهات الداعمة لتطبيق مبادئ الحوكمة وخاصة هيئـــة الأمم المتحـــدة والمنظمات التابعة لها، أنه لا يوجد طريقـــة مثلى لتطبيق مبادئ الحوكمة وتحقيق مســـتويات متقدمة في مؤشـــرات الحوكمة الرشـــيدة وإنما يختلف التطبيق وفقاً للنظام السائد في كل دولة.

حالة الاقتصادات الانتقالية: قاعدة أم استثناء؛

رغم أن تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة تم تقديمه بصفته أداة مهمة لتحقيق التنمية الاقتصادية، فإن العالم يشـــهد دولاً تحقق نمواً اقتصادياً على الرغم من أن تلك الدول لم تحقق مســـتويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة (جودة الحكم) مثل الصين والهنـــد وروســـيا (Besley & Kudamatsu, 2007; Keefer, 2007; Weiss, 2000). لـــذا، فإن حالة الاقتصادات الانتقالية أخذت حيزاً كبيراً من النقاشـــات، وقد تطرقت إلى مناقشـــة مـــدى فاعلية تطبيق مبادئ الحكم الرشـــيد في تحقيـــق أهداف التنمية الاقتصادية، وخاصة إذا ما عرفنا أن العديد من الدراســـات تؤكد أن تحقيق مستويات متقدمة في مؤشـــرات التنمية المســـتدامة والتنمية الاقتصاديـــة لا يمكن أن يتحقق إلا بتبني الحكومات لمبادئ الحكم الرشيد.

وسعياً لدراسة حالة الاقتصادات الانتقالية، تم تقديم العديد من التفسيرات لتحليل

النمو الاقتصادي للدول التي لديها سـجل منخفض في مؤشـرات جودة الحكم، وترى بعض الدراسات أن هذه الدول حالة استثنائية لا يمكن الحكم عليها نظراً لكبر مساحة هذه الدول وعدد السكان الكبير مما نتج عنه انخفاض تكلفة اليد العاملة ومن ثم قدرة تنافسـية لتلك الدول مقارنة بالدول الصناعية الأخرى. بالمقابل، يرى البعض أن هذه الدول شـهدت تطوراً ولو بطيئاً في تطبيق مبادئ الحوكمة والحوكمة الرشـيدة خلال السنوات الماضية بالتزامن مع النمو الاقتصادي، لذلك يمكن اعتبار هذا التحول عاملاً مساعد في تحقيق مستويات متقدمة في النمو الاقتصادي (Besley & Kudamatsu, 2007; Keefer, 2007). ومـا يعزز هذا الـرأي، أن أغلب هذه الدول خطت خطوات كبيرة في محاربة الفسـاد واللامركزية وتطويـر اللوائح والأنظمة وهو ما يدعم فكرة الانتقـال التدريجي إلى تطبيق مبـادئ الحوكمة في القطاع العام في تلك الدول. لذا يعتقد بعض الباحثين أن الانتقال السريع من السجل السلبي في مؤشرات الحوكمة إلى سـجل متقدم يحتاج إلى وقت، وإن الانتقال السريع قد يؤدي إلى نتائج عكسية وعدم اسـتقرار سياسـي واقتصادي، وهو ما تم اتباعه من حكومات تلك الدول التي تعيش مرحلة انتقالية اقتصادية وإدارية (Osborne, 2004).

وفي تحليله للنمو الاقتصادي لدول مثل الصين وروسيا على الرغم من أنها لم تحقق مستويات متقدمة في مؤشـرات الحوكمة، يعتقد Weiss (2000) أنه يجب النظر إلى تطبيق مبادئ الحوكمة والحوكمة الرشيدة بشكل عام وليس بشكل منفرد لمبدأ محدد، أي أن تطبيـق المبادئ والحصول على النتائج يجب أن يتم بتطبيق لكل المبادئ بشـكل متوازٍ وليس باعتبار كل مبدأ مستقلاً بذاته. لذلك يشير Weiss (2000) إلى أن هذه الاقتصادات ليست في مرحلة انتقالية اقتصادية فحسب بل انتقالية إدارية أيضاً، لأن كل هذه الدول تشـهد تغيرات إدارية نحو اللامركزية والشـفافية والمساءلة والمحاسبة مقارنة بالسـابق. كما يعتقد أن للتطورات في كل منطقة تأثيراً في الدول التي تشكل جـزءاً من هـذه المنطقة، أي أنه كلما كانت الدول في منطقـة جغرافية (مجموعة من الدول) تسـير نحو تطبيق مبادئ الحوكمة، فإن الدول الأقـل تطبيقاً لمبادئ الحوكمة سوف تساير بقية الدول المحيطة بها في تبني الحوكمة لتكون خياراً إستراتيجياً، وهو ما حصل لروسيا والصين والهند.

وفي السـياق نفسـه، وفي دراسـة لـ Keefer (2007) حول العلاقـة بين التنمية الاقتصاديـة والحوكمة الرشـيدة في الصـين والهند، خلصت الدراسـة إلى أن هذه الدول اسـتفادت اقتصادياً من كبر حجم سوقها وتكلفة العمالة المنخفضة فيها مقارنة

بالدول التي لديها المستوى نفسه من الحوكمة لكن لم تحقق تنمية اقتصادية كبيرة. لذلك، يعتقد الباحث أن حالة الهند والصين حالات استثنائية لا يمكن أن يقاس عليها أو تعميم نتائجها. كما يرى الباحث أن الهند والصين تشهدان تحولاً كبيراً في عدة مجالات إدارية وتنظيمية نحو تعزيز الشفافية وسيادة القانون وترسيخ مبادئ المحاسبة، وهذا يعزز النمو الاقتصادي ويضمن له الاستمرار، لذلك يعتقد أن هذا التحول الإداري هو السبب الرئيسي لتحقيق النمو الاقتصادي الذي تشهده تلك الدول. نتائج الدراسة تشير إلى أن استمرار النمو الاقتصادي مرتبط بشكل مباشر باستمرار هذه الدول بتطوير العملية الإدارية والتنظيمية وتبني مبادئ الحوكمة مثل الشفافية وسيادة القانون.

وبالنظر في الاقتصادات الانتقالية، والمقصود هنا الاقتصادات التي انتقلت من تحقيق مستويات متدنية اقتصادياً وإدارياً وتنظيمياً إلى اقتصادات متقدمة اقتصادياً، نجد أن تلك الدول حققت مستويات إيجابية مقارنة بسجلها السابق في تطوير القضاء والأساليب الإدارية والتنظيمية. وإن هذه الدول انتقلت من الانغلاق الاقتصادي، كما هو الحال في الصين، إلى الانفتاح الاقتصادي واقتصاد السوق مما جلب معه الكثير من المعاهدات والاتفاقات التي دعمت المرحلة الانتقالية لتلك الدول. فمثلاً، تقديم مسؤولين للعدالة ومحاسبة استغلال السلطة والنفوذ في تلك الدول، ورغم محدودية تطبيقه، هي من الشواهد على تبني تلك الدول لمبادئ الحوكمة في القطاع العام. أخيراً، تدعم حالةُ تلك الدول فرضيةَ عدم وجود أسلوب أو طريقة محددة لتطبيق مبادئ الحوكمة، وإن كل نظام سياسي وإداري يتبني ويطبق مبادئ الحوكمة وفقاً لظروفه وحالته الاقتصادية والتنظيمية.

ملخص الفصل:

في هذا الفصل تم استعراض مفهوم الحوكمة في القطاع العام مع إبراز النتائج الإيجابية لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة من قبل الحكومات. إن الحوكمة أساسها مشاركة المستفيدين من الخدمات العامة في صياغة وإقرار السياسات العامة، بالإضافة إلى اشتراكهم في الرقابة على الأداء الحكومي. من جهتها، تلعب الحكومة دوراً مهماً في تنظيم وتنفيذ البرامج والمشاريع مع مساهمة فعالة من قبل المستفيدين في صياغة الخطط والبرامج التي تلبي احتياجاتهم. إن تحقيق الحكومات لنتائج إيجابية في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام هو معيار مدى جودة الحكم ومستويات الحكم

الرشـــيد. كما أن تسجيل مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة لا يلبي احتياجات المستفيدين بشكل كفء وفعال فحسب، وإنما يعزز أيضاً من قيم الديموقراطية والمشاركة السياسية من قبل الأفراد. ونتيجة لذلك، فإن الحصول على نظام إداري وسياسي ذي كفاءة وفاعلية في إدارة شؤون الدولة مرهون بتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام بكفاءة وفاعلية. وبعد اســـتعراض أهمية الحوكمة فـــي القطاع العام في دعم وتعزيز التنمية الاقتصادية والبشرية، سوف يتم في الفصل القادم استعراض عناصر الحوكمة مع تحليل ومناقشة مفهوم وأهمية كل عنصر في تعزيز جودة الحكم.

الفصل الثالث
عناصر الحوكمة

نظراً لأهمية الموضوع وعلاقتــه الوثيق بالتنمية، يعد موضوع الحوكمة في القطاع العــام من الموضوعــات التي يتم تداولها بين الباحثين وصناع السياســات العامة على المســتوى المحلي والدولي. فتقييم أداء الحكومات من قبل المســتفيدين من الخدمات العامة (مواطنين ومقيمين ومنظمات غير ربحية وقطاع خاص) والمنظمات الدولية هي أحد أهداف الحوكمة وسبب رئيسي للتركيز على وجود معايير أو مقاييس تساعد في بنــاء تصور عن كفاءة وفاعلية أداء الحكومات ومدى تطبيقها لمبادئ الحوكمة. كما أن الدول المانحة والمنظمات الدولية تســتخدم مقاييــس الحوكمة لتقييم أداء الحكومات ومن ثم تحديد نوعية المساعدة سواء المادية أو التنظيمية أو الإدارية المناسبة لكل دولة. بالمقابل، فإن الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في الدولة بصفتها مشاركة في صياغة السياســات العامة واتخاذ القرارات على المستويين المحلي والوطني؛ تستفيد من نتائج مقاييس مدى تطبيق مبادئ الحوكمة الرشــيدة من قبل الحكومات وذلك لاستخدامها أداة للتقييم والرقابة على أداء الحكومة.

من جهة أخرى، ترغب العديد من الحكومات في تقييم أدائها بشــكل دوري لمعرفة أماكن الخلل وإصلاحه، وهذا يتم عن طريق الاســتفادة من التقارير الخاصة بمستوى جــودة الحكم في الدول، وهذا يشــمل الــدول التي تطبق مبــادئ الديموقراطية مثل الانتخابــات، والدول الأقل ديموقراطيــة. وبالإضافة إلى أهميــة الحوكمة في دعم النمــو والتنمية الاقتصادية وتحقيق مســتويات متقدمة من التنمية المســتدامة وخلق بيئة استثمارية جذابة، فإن الحكومات والمستثمرين الأجانب والدوليين يبدون اهتماماً مباشــراً بمدى تطبيق الحكومات لمبادئ الحكم الرشــيد، إذ إن تطبيق الحوكمة يعزز البيئة الاســتثمارية ويقلل المخاطر المتعلقة بالاســتثمار. لذلــك فإن القطاع الخاص وبخاصة المســتثمر الأجنبي، يعتمد بشــكل كبير على ســجل الحكومات في مؤشرات الحوكمة عند تقييم المخاطر والفرص الاستثمارية.

وعلــى الرغم من أهميــة تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة فــي القطاع العام، فإنه نتيجــة للعديد من الأســباب لا يوجد عناصــر محددة للحوكمة، لــذا يختلف تطبيق الحوكمة من دولة إلى أخرى. من هذه الأســباب غياب تعريف محدد للحوكمة متفق عليه بــين المنظمات الدولية والدول المانحة والباحثــين. ونظراً لأن موضوع الحوكمة

يتناول أداء الحكومات والكيفية التي تدار بها شؤون الدولة، لذا فإن الدول وخاصة النامية منها تتجنب البحث كثيراً في موضوع الحوكمة، وذلك إما لوجود خلل واضح في أداء تلك الدول مما يجعلها تتجنب الإفصاح عن وضعها الحالي والمستويات المتدنية للحوكمة التي تسجلها، أو سعياً لعدم إشراك الأفراد في صياغة السياسات العامة نتيجة لوجود خلل إداري وضعف في البيئة التنظيمية لتلك الدول. كما أن عدم إشراك الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صياغة السياسات العامة، ولو على المستوى المحلي، يتضح جلياً في الدول الأقل تطبيقاً لمبادئ المشاركة السياسية والديموقراطية، لذلك نجد أن تلك الحكومات تتفرد في إدارة شؤون الدولة، وهو عكس ما يدعو إليه تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. نتيجة لما سبق، لا يوجد اتفاق بين الدول على عناصر محددة للحوكمة الرشيدة ومحددات جودة الحكم نظراً لاختلاف الأجندة السياسية والأهداف والطرق والآليات الخاصة بتطبيق مبادئ الحوكمة بين الحكومات وخاصة بين الدول المتقدمة والأقل تقدماً.

ورغم ذلك ولأهمية وجود عناصر أساسية للحكومة في القطاع العام لاستخدماها في بناء مقاييس الحوكمة الرشيدة (جودة الحكم)، تم إبراز عناصر رئيسية مشتركة بين أغلب مقاييس الحوكمة بالإضافة إلى تبني المنظمات الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) والدول المانحة (مثل الولايات المتحدة الامريكية ودول الاتحاد الأوروبي) لتلك العناصر. هذه العناصر هي: المشاركة، المساءلة، الاستقرار السياسي، سيادة القانون، جودة التشريعات، فاعلية أداء الحكومة، ومحاربة الفساد (Arndt & Oman, 2006; Kaufman wet al., 2010a; Mimicopoulos et al., 2007; Thomas, 2008). في الجزء التالي سوف يتم استعراض المفاهيم العامة لعناصر الحوكمة مع استعراض لأبرز تطبيقاتها على المستوى المحلي وعلى مستوى الدولة بشكل عام.

المشاركة:

تعد مشاركة المنظمات غير الحكومية (الأفراد والمنظمات غير هادفة للربح والقطاع الخاص) في إدارة شؤون الدولة وصنع السياسات العامة واتخاذ القرارات جوهر نموذج الحوكمة في القطاع العام. كما أن للمشاركة عدة أشكال وطرق، فقد تكون مشاركة مباشرة عن طريق الانتخابات للمجالس المحلية أو للمسؤولين، أو مشاركة غير مباشرة بإشراك المنظمات غير الحكومية في إدارة برنامج أو مشروع محلي، وذلك بتكوين مجلس من المستفيدين من البرنامج لإدارة البرنامج والإشراف على

التنفيذ، بحيث تشمل الإدارة والإشراف كل نواحي البرنامج من الإقرار إلى الإدارة المالية والرقابة على التنفيذ وتقييم الأداء. ولتحقيق مفهوم المشاركة باعتباره عنصراً مهماً من عناصر الحوكمة لابد من اقتران ذلك بحرية التعبير وإمكانية تكوين جمعيات ونقابات بالإضافة إلى إعلام حر وتنظيم تشريعي وإداري يدعم ذلك.

إن مشاركة المستفيدين من الخدمات العامة في إدارة شؤون الدولة بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص، يحقق العديد من الأهداف. من أهمها ضمان تحقيق مطالب المستفيدين وتلبية رغباتهم بالجودة وفق إطار زمني محدد، خاصة على المستوى المحلي. كما أن مشاركة المستفيدين يخفف العبء على الحكومة المركزية، إذ إن الحكومة من المفترض أن تركز على التخطيط الإستراتيجي والتنسيق بين الجهات المعنية في التنفيذ والرقابة على تنفيذ الخطة العامة للدولة. كما أن المستفيدين المحليين أكثر دراية بحاجة المنطقة إلى الخدمات ونوعيتها، لذلك من المناسب أن تكون مسؤولية إدارة البرامج والمشاريع المحلية عن طريق مشاركة المستفيدين بدلاً من الأسلوب التقليدي في إدارة شؤون الدولة، وهو إدارة البرامج من قبل الحكومة المركزية.

المساءلة والمحاسبة:

إن تحديد المسؤوليات وتوزيعها بين المسؤولين عن أي برنامج أو مشروع هو الأساس في وضع نظام محاسبة يضمن محاسبة المقصرين عن تقصيرهم في أدائهم لمهامهم. بالمقابل، فإن النظام القائم على تشتت المسؤوليات وعدم وضوحها هو نظام غير فعال في محاسبة المقصرين وتحديد الخلل. كما أن عدم تحديد المسؤولية وإلقاء اللوم على الجهاز الحكومي، كما هو مطبق في الكثير من الأنظمة السياسية والإدارية، يضعف من عملية الرقابة، ومن ثم لا يتم إنجاز الخطط والبرامج وفقاً لما هو مخطط له ووفق المدة الزمنية المحددة.

لذا، فإن تطبيق تنظيم ونظام لمساءلة ومحاسبة صُنّاع السياسات العامة ومتخذي القرارات يساعد إلى حد كبير في الرقابة على أداء الحكومة بشكل عام والمسؤولين المنتخبين والمعينين بشكل خاص. كما أن معرفة صناع السياسات العامة بوجود رقابة على أدائهم يساعد في تقليل الفساد المالي والإداري ويسهم في جودة المخرجات. لذلك يمكن القول إن اعتماد تشريع ونظام إداري تحدد فيه المهام والمسؤوليات بشكل دقيق، يدعم مفهوم الرقابة ويسهم بشكل مباشر وغير مباشر في محاربة الفساد وتعزيز جودة الخدمات العامة.

كما يعد مبدأ الشـفافية أداة مهمة نحو تطبيق فعلي وحقيقي لمبدأ المسـاءلة، لأن تغييـب الأرقام (المخصصات المالية أو نتائج الأداء) أو عدم الوضوح في القوانين يعزز التوجه نحو غياب المساءلة والمحاسبة نتيجة لغياب الأساس الذي تقوم عليه، مما يؤدي إلى انتشـار ظاهرة الفسـاد المالي والإداري. كما أن عدم الوضوح وغياب الشـفافية لا يعزز الفسـاد فحسب وإنما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي نتيجة لوجود أشـخاص يملكـون المعلومة التي لا يملكها آخرون وقد يتم اسـتغلالها لتحقيق مكاسب شخصية. ويمكن اعتبار القوانين والأنظمة المبهمة أو غير الواضحة أو القابلة لأكثر من تفسـير عنصراً مهماً من عناصر غياب الشفافية، لأن عدم الوضوح يساعد في تفسـير القوانين وفق الأهواء الشـخصية لتحقيق مكاسب خاصة قد تتعارض مع المصلحة العامة. يتضح مما سبق أهمية مبدأي المحاسبة والمساءلة باعتبارهما عنصرين مهمين في تبني وتطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام.

الاستقرار السياسي والإداري:

يعد الاسـتقرار السياسي أساس التنمية الاقتصادية والبشرية، وهدفاً مهماً تسعى إليه كل الأنظمة. إن الاسـتقرار السياسـي لا يعني بالضرورة الانقلابات السياسـية أو العسـكرية ولكن يشير أيضاً إلى اسـتقرار الحكومات وعدم تغييرها بشكل متكرر خلال فترة زمنية قصيرة، أو ما يعرف بالاستقرار الإداري. إن وجود استقرار سياسي وإداري لفترة زمنية تسـمح للحكومات بالتخطيط الإسـتراتيجي وتنفيذ الخطط يعد عاملاً مهماً نحو تحقيق الكفاءة في أداء الحكومات وتحقيق الأهداف التنموية للدولة. وبالإضافة إلى أن وجود نظام واضح لتداول السلطة، عن طريق انتخابات أو تعيين أو نظـام حكم، باعتبار ذلك عنصراً مهماً من عناصر الحوكمة الرشـيدة وجودة الحكم؛ فإن وجود خطط طويلة الأمد معتمدة من الجهات التشريعية في الدولة ويتم تطبيقها من قبل الحكومات المتعاقبة يسهم إسهاماً فعالاً في تحقيق التنمية.

كما يركز الاستقرار السياسي على تنظيم العلاقة بين الجهات التشريعية والتنفيذية والقضائيـة فـي الدولة. لأن النظام في أي دولة يتشـكل من ثلاثة أنظمة تشـريعية (تنظيميـة) وتنفيذيـة وقضائية، إذ تمثل الجهـات التشـريعية (التنظيمية) المجالس النيابية المنتخبة منها والمعينة والتي لها سلطة إقرار التشريعات والقوانين ومراقبة أداء الحكومـات. أما الجهات التنفيذية فتمثلها عادة الحكومة بأجهزتها المختلفة، إذ تقوم الحكومة بتفسير التشـريعات والقوانين وإصدار اللوائح التنظيمية، وتقديم الخدمات

العامــة عن طريــق تنفيذ البرامج العامة والمشــاريع. أما الســلطة القضائية فتتمثل بالمحاكم والقضاء بمختلف أشــكاله. ولضمان الاستقرار السياسي والإداري ولتعزيز كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي لابد من ضمان اســتقلالية كل ســلطة من الســلطات الثلاث. في الأنظمة الشــمولية والدكتاتورية تكون معظم الســلطات محصورة في يد شــخص واحد أو عدة أشــخاص، وهذا لا يعني بالضرورة أن الأنظمة غير الشمولية (الأنظمة الديموقراطية أو الشــبه الديموقراطية)، وجود فصل واضح بين الســلطات في هذه الأنظمة. لذا، نجد حتى في الدول الديمقراطية يحصل تداخل بين السلطات مما قد يعيق إدارة شــؤون الدولة وعمل الحكومة، وخاصة في الموضوعات الحساسة مثــل إقرار خطط الطوارئ وإعلان الحروب، ولكن اعتماد دســتور أو نظام ينظم هذا التداخل عنصر مهم نحو الاســتقرار السياســي والإداري وتفادي النزاعات الداخلية. لذا فإن وجود نظام أو دســتور واضح متفق عليه ينظم انتقال الســلطة وينظم التعامل مع الأزمات عنصر مهم في تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد.

كما أن الاســتقرار السياســي والتنظيمي للدولة، لا يســهم في الحد من الفوضى والانقلابات فحسب، بل يتعدى ذلك ليؤثر بشكل مباشر في النمو والتنمية الاقتصادية والبشرية. لأن النظام المستقر بيئة خصبة لجذب الاستثمارات وتشجيع البحث العلمي ومن ثم تحقيق التنمية المســتدامة. ويمكن معرفة أهمية الاستقرار السياسي بالنظر إلــى حال الدول التي تكثر فيها الانقلابات العســكرية أو التي لا تطبق نظاماً واضحاً لتداول الســلطة، لأن هذه دول تعاني من المشــاكل الاقتصادية وضعفاً في مســتويات التنميــة فيها إن وجدت. في دراســة لــ Przeworski et al. (2000) حول أثر تبني الدول لأنظمة ديمقراطية مبنية على المشاركة أو على الأقل وجود نظام لتداول السلطة من جهة، والنمو الاقتصادي ومحاربة الفســاد من جهة أخرى، خلصت الدراســة التي أجريــت علــى ١٤١ دولة خلال الفترة مــن ١٩٥٠–١٩٩٠، إلى أن هنــاك علاقة قوية بين وجود نظام ديمقراطي لتبادل الســلطة، والحد من الفســاد والاستقرار السياسي وتحقيق نمو اقتصادي وتنمية مستدامة.

ونتيجة لما ســبق، يعد الاســتقرار السياســي والتنظيمي والإداري بمفهومه العام عنصراً مهماً في تحقيق مســتويات متقدمة في جودة الحكم، بل يمكن اعتباره أساساً لتبني عناصر الحوكمة الأخرى. لذا، فإن الفصل بين الســلطات الثلاث التشــريعية (التنظيمية) والتنفيذية والقضائية ضرورة ملحة نحو تحقيق الاســتقرار السياســي.

وعلى الرغم من أن الاستقرار السياسي قد لا يجعل الدولة محمية من الأزمات الاقتصادية أو الإدارية، فإن ذلك نتيجة لوجود إطار عام يمكن الرجوع إليه، يخفف من الآثار السلبية للأزمات. كما أن العناصر الأخرى للحوكمة لا يمكن أن تحقق النتائج المرجوة منها مع عدم وجود استقرار سياسي وتنظيمي، ولذلك تم إدراج الاستقرار السياسي باعتباره أحد العناصر المهمة في تبني وتطبيق الحوكمة في القطاع العام وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة.

سيادة القانون:

«الناس سواسية أمام القانون» شعار جذاب لكن الصعوبة تكمن في التطبيق. إن سيادة القانون وعدم وجود أشخاص أو منظمات خارج المساءلة والمحاسبة عنصر مهم جداً في ترسيخ مبادئ الحكم الرشيد. ويعد تبني مبدأ سيادة القانون عنصراً مهماً في تحقيق العدالة بين الأفراد والمنظمات وحقاً أساسياً لكل فرد. وعلى الرغم من أن سيادة القانون يركز في الغالب على مساواة الأفراد أمام القانون، فإن مساواة الأجهزة الحكومية وعدم تفرد جهة أو استثناءها من المحاسبة والمسؤولية يعد عنصراً مهماً أيضاً في تطبيق مبدأ سيادة القانون.

كما أن مبدأ سيادة القانون ليس تنظيماً إدارياً أو قانونياً فحسب، بل يتعدى ذلك ليكون حقاً من حقوق الأفراد. إذ يشير مبدأ سيادة القانون إلى تطبيق القوانين والأنظمة واللوائح المقرة من قبل السلطة التشريعية والحكومة وخاصة العقود بين الأفراد والمنظمات وبراءة الاختراع وحقوق المؤلف من قبل الحكومة، والنزاهة في ترسية المشروعات الحكومية (Arndt & Oman, 2006; Repucci, 2011; Haftel & Thompson, 2006). لذا، يمكن القول إن سيادة القانون لا يخدم الأفراد فحسب، بل يؤثر في قطاع الأعمال، لأن وجود أنظمة وقوانين ذات جودة عالية ومطبقة يوفر بيئة مناسبة للأعمال ويقلل المخاطر المحيطة بها.

إن من العناصر الأساسية في تطبيق مبدأ سيادة القانون وجود أنظمة متجددة يسهم في صياغتها المستفيدون منها والمتأثرون بها. ونتيجة لتداخل الأعمال بين الدول والمنافسة الكبيرة بينها لجذب الاستثمارات، أصبح عنصر سيادة القانون مهماً في قرارات الكثير من مؤسسات الأعمال. ونتيجة للإسهام الكبير للأعمال والاستثمارات المالية في دعم النمو والتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي والوطني، ولأن ذلك جزء من إدارة شؤون الدولة؛ فإن مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صياغة

السياسات العامة يساعد في صياغة قوانين ذات جودة عالية. كما أن جزءاً من مهام المنظمات غير الحكومية والأفراد مراقبة تنفيذ القوانين وسيادة القوانين بالإضافة إلى جودة الأنظمة. مما سبق يتضح أن سيادة القانون عنصر رئيسي من عناصر الحوكمة في القطاع العام والمشاركة السياسية وأن الحكم لا يكون رشيداً وذا جودة عالية إلا بتفعيل مبدأ سيادة القانون.

جودة التشريعات: القوانين (الأنظمة):

تعد جودة التشريعات والقوانين وشموليتها أساساً مهماً في تقدّم ورقي أي دولة، بالإضافة إلى دور التشريعات في تحقيق مبدأ العدل والمساواة بين الأفراد. فكلما كانت الأنظمة ذات جودة عالية ومحدثة وفقاً للتطورات الاقتصادية والاجتماعية، أدى ذلك إلى تحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد. كما أن مبدأ جودة التشريعات يشير إلى قدرة الأجهزة التشريعية والحكومة على صياغة وإقرار قوانين وتنفيذها بحيث تدعم تحقيق مبدأ العدل والمساواة بين الأفراد والمنظمات وتسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية (Pradhan & Sanyal, 2011; Repucci, 2011). كما أن الأنظمة التي تقر من قبل المجالس التشريعية أو الحكومة هي الأساس التنظيمي والقانوني الذي ينظم عمل الحكومة والعلاقة بين المنظمات الحكومية وغير الحكومية، بالإضافة إلى تحديد المهام والواجبات والعقوبات. لذا يمكن استنتاج أن جودة الحكم يعتمد بشكل كبير على مدى جودة التشريعات والقوانين ودرجة تلبيتها لحاجات الأفراد والمنظمات، وإلى أي مدى تلتزم الحوكمة بتطبيقها.

إن جودة التشريعات والقوانين لها علاقة وثيقة بالتنمية الاقتصادية والنمو الاقتصادي، وبالأخص التي تؤثر في بيئة الأعمال. وعلى الرغم من أن القطاع الخاص في بعض الدول يتمتع بالتأثير الكبير اقتصادياً وسياسياً، إلا أن التشريعات والقوانين وجودتها هي أساس تحقيق التنمية. كما أن القوانين التي تنظم الترخيص للأعمال والرقابة على أدائها وخاصة الأعمال المتوسطة والصغيرة تلعب دوراً مهماً في تحقيق مستويات متقدمة في التنمية الاقتصادية وخاصة على المستوى المحلي. كما أن جودة القوانين تسهم بشكل مباشر في محاربة الفساد والمحسوبية عن طريق خلق بيئة تنظيمية وإدارية ذات كفاءة وفاعلية تدعم سيادة القانون وتسهم في تحقيق التنمية المستدامة. لذا، هناك الكثير من المقاييس التي تقيس جودة التشريعات والقوانين الحكومية في مجال خلق بيئة أعمال جاذبة مثل مؤشر التنافسية العالمية وغيره، وهذا يدل على أهمية قطاع الأعمال في دعم التنمية.

ومن الأمثلة المهمة على تأثير جودة التشريعات وأهميتها في إدارة شؤون الدولة، الأزمة الاقتصادية العالمية التي بدأت في ٢٠٠٨ في الولايات المتحدة الأمريكية وانتقلت إلى باقي دول العالـم، فالكثير من المحللـين الاقتصاديين يلقون باللوم علـى الحكومات، وخاصة المتقدمـة منها، لتأخرها في تحديث التشـريعات والقوانين المالية والإدارية مما أدى إلى حدوث الأزمة الاقتصادية. كما أن التراخي في تطبيق الأنظمة، سواء أكان نتيجة الإهمال أم لوجود خلل إداري، يعد سبباً رئيسياً في حدوث وتفاقم الأزمة الاقتصادية العالمية على المستوى المحلي والدولي. وفي السياق نفسه، في دراسة على الاقتصاد الكوري الجنوبي وأسـباب الأزمة الاقتصادية التي ضربت بقوة الاقتصاد الكوري في التسعينيات الميلادية من القرن الماضي، أشـارت الدراسة إلى أن أحد أهم أسـباب تفاقم الأزمة الاقتصادية في كوريا الجنوبية هو غياب التشـريعات والقوانين الفعالـة وذات الكفاءة، إذ إن معظم القوانـين إما قديمة وإما لم يتم تطبيقهـا كما يجب (Kim, 2000). وعلى الرغم من أن جودة الأنظمة لن تمنع حدوث الأزمات التشريعية أو التنظيمية أو الاقتصادية، كما أثبتت العديد من الدراسات (Kim, 2000; Reinhart & Rogoff, 2009)، فإن إقرار تشريعات وقوانـين ذات جودة عاليـة وتطبيقها يضمن على الأقل تقليل الآثار السـلبية لأي أزمة. وعليه فإن جودة الأنظمة عنصر مهم من عناصر الحوكمة الرشـيدة وجودة الحكم، وأداة مهمة نحو تطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام.

فاعلية أداء الحكومة:

إذا كانت المجالس التشـريعية تسـتمد أهميتها من كونها هي الجهات التي تعتمد وتقر التشـريعات والقوانين، فإن الحكومة هي الـذراع التنفيذي، حيث تقوم الحكومة بتفسير القوانين لتكون لوائح تنفيذية يمكن تطبيقها ومن ثم متابعة تطبيق تلك اللوائح والأنظمـة. إن عمل الحكومة لا يشـمل إقـرار اللوائح التنفيذيـة وتطبيقها ومتابعة التنفيذ والتأكد من الالتزام بالتطبيق من قبل المسـتفيدين من الخدمات فحسـب، بل يتعدى ذلك ليشمل التأكد من أن البرامج والمشاريع تحقق الأهداف المرجوة من اعتماد تلك المشـاريع والبرامج العامة. بالإضافة إلى دورها في تلبية حاجات المستفيدين من الخدمـات العامة، تقـوم الحكومة أيضاً بتطبيق القانون والعمـل على تحقيق التنمية والرفاهيـة للمواطنـين. لذلك فإن جزءاً كبيراً من عمـل الحكومة هو إقرار الخطط الإستراتيجية والتنفيذية ومتابعة تنفيذها بكفاءة وفاعلية.

إن أهميـة عمل الحكومـة يجعل منها حجر الزاوية في أي مسـار من مسـارات

التنمية. كما أن هناك عدة عوامل تسـهم في نجاح الحكومة في إدارة شـؤون الدولة بكفاءة وفاعلية ومنها مشـاركة المسـتفيدين من الخدمات العامـة والخاصة (الأفراد ومنظمـات المجتمـع المدني والقطاع الخـاص) في صنع السياسـات العامة. كما أن نجاح عمل الحكومة يرتبط بأداء الحكومة لمهامها بعيداً عن التجاذبات السياسـية أو خدمـة أصحاب مصلحة أو مجموعة دون أخرى، أي وجود حياد سياسـي للموظفين العموميين. لذا فإن تحقيق المسـاواة في تقديم الخدمـات وتطبيق القانون بين كافة المنظمـات والأفراد في الدولة وتقديم خدمات تلبي متطلبات الأفراد، كل ذلك يتطلب إشراك المستفيدين من تلك الخدمات في عملية صنع السياسات العامة والرقابة على الأداء الحكومي.

ويمكـن تعريف فاعلية وكفـاءة أداء الحكومة على أنه الاسـتخدام الأمثل للموارد المتاحة لتقديم خدمات ذات جودة عالية للمسـتفيدين من منظمات وأفراد، بالإضافة إلى جودة وشـمولية القوانين ومدى تطبيقها والالتزام بهـا من قبل الحكومة (Kettl, 2002; Newman, 2001; Rhodes, 1997). كما أن الحوكمة الرشـيدة تشمل بشكل أساسي جودة الأداء الحكومي، ولأن الحكومة هي العنصر الأساسي في تقديم الخدمات وتنفيذ البرامج والسياسـات العامة فإن فاعلية وكفاءة الأداء الحكومي عامل مهم نحو تعزيز جودة الحكم وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة. لذلك، فإن وجود نظام مراقبة لأداء الحكومة مبني على تحديد المسـؤوليات ونظام محاسبة للمسؤولين من العناصر المهمة نحو تعزيز فاعلية أداء الحكومة.

محاربة الفساد:

محاربة الفسـاد أحد المبادئ التي تتبناها المنظمات الدولية والدول، وذلك بسـبب التكلفة الكبيرة للفسـاد في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ففي دراسـة حديثة لمنظمة الاقتصاد والتعاون الأوربـي The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)، أشـارت الدراسة التي أجريت في ٢٠١٤م على نطاق دولي إلى أن تكلفة الفسـاد تشـكل أكثر من ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، حيث شكلت الرشاوي وحدها أكثر من تريليون دولار أمريكي (التريليون يعادل ألف مليار)، وهي نسـبة كبيرة إذا ما أخذ في الحسـبان الآثار السـلبية للرشوة على التنمية (OECD, 2014). كما أن محاربة الفسـاد أصبحت عنصراً مهماً في برنامج أغلـب الحكومـات والمنظمات الدولية، حيـث خصصت البرامج وأقرت التشـريعات

والقوانين لمحاربة الفســـاد. ونتيجة لذلك، أنشئ العديد من المنظمات لمحاربة الفساد ونشـــر الوعي بالأضرار الاقتصادية والاجتماعية للفساد، مثل مبادرة الموازنة المفتوحة والتي تصدر مؤشـــر الشـــفافية في الميزانية العامة، ومنظمة الشـــفافية العالمية والتي تصدر مؤشر الفساد بشكل دوري ويشمل كل الدول المسجلة في الأمم المتحدة.

مـــن جهة أخرى، فإن الآثار الســـلبية للفســـاد لا تتوقف علـــى الجانب الاقتصادي والتأثير في النمو الاقتصادي فحســـب بل تتعداهما لتشـــمل كل مناحي الحياة. كما أن تفشّـــي الفساد وانتشـــاره في أي مجتمع يؤدي إلى تخلف اجتماعي وثقافي وإداري ويســـهم في عدم تحقيق الحكومات لأهداف خططهـــا التنموية، بالإضافة إلى التأثير الســـلبي في مناخ الأعمال. إن أحد مؤشرات الفساد الاقتصادي كبر حجم الاقتصاد الخفي (السوق السوداء-Black market) كنسبة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. ففي دراســـة لـ Agbi (2014) إشـــارة إلى أن الاقتصاد الخفي يشـــكل ١٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي العالمي في ٢٠١٤، وهذا يشكل الضعف عند المقارنة بالسنوات العشر الأخيرة (Agbi, 2014). كما أن للفساد نتائج سلبية على الاستقرار السياسي للدول، فمثلاً عدم المساواة في تطبيق القوانين والفساد السياسي مثل عدم نزاهة الانتخابات، كلها عوامل فساد أدت إلى حدوث اضطرابات سياسية في كثير من الدول. لذلك نجد أن محاربة الفســـاد تم ربطها بالشفافية وسيادة القانون والتنمية المستدامة (Apaza, 2009; Heckelman & Powell, 2007; Pradhan & Sanyal, 2011).

وعلى الرغم من الاتفاق على الاثار الســـلبية للفســـاد، إلا أن أشـــكال الفساد تتعدد ومنها الرشـــوة وتعطيل تنفيذ قوانين والواسطة والمحســـوبية وغيرها. لذا يمكن القول بأن محاربة الفســـاد تبدأ من إقرار تشـــريعات وقوانين فعالة وذات كفاءة، على أن تتسم هـــذه القوانين بالشـــفافية، وأن تراعي المســـاواة والعدالة بين المنظمـــات والأفراد، وأن يكون محور هذه القوانين محاربة الفســـاد بكل أشـــكاله وصورة. إن تحديد المسؤوليات ومحاسبة المسؤولين المنتخبين والمعينين على قراراتهم وتصرفاتهم، وتقييم أداء الحكومة في صياغة القوانين والسياســـات العامة وتقديم الخدمـــات العامة، يعد جزءاً مهماً من محاربة الفساد (Arndt & Oman, 2006; Repucci, 2011; Kaufman et al., 2010a). كما أن تطبيق مبدئ الشـــفافية على أعمال الحكومة وســـيادة القانون يعدان عنصرين مهمين في سبيل مكافحة الفساد. بالإضافة إلى أن إقرار التنظيمات التي تجرم الفساد وتضمن محاســـبة المقصرين عملية مهمة نحو محاربة الفســـاد وتقليل الآثار الســـلبية للفســـاد على المجتمع بشكل عام والتنمية الاقتصادية بشكل خاص. لذا يمكن القول إن

التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية من الصعب تحقيقها إلا بتطبيق آليات محددة لمحاربة الفساد، هذه الآليات تشمل إقرار القوانين وتطبيقها. ونظراً لأهمية محاربة الفساد في تحقيق التنمية بمختلف صورها ولتفادي الآثار السلبية للفساد، فإن قدرة الحكومات على محاربة الفساد يعد عنصراً مهماً من عناصر تعزيز جودة الحكم.

بعد استعراض عناصر الحوكمة في القطاع العام، يتضح الترابط الكبير بين مختلف مبادئ الحوكمة، حيث إن نتائج تبني وتطبيق كل مبدأ يسهم بشكل مباشر في تحقيق وجودة تبني وتطبيق بقية مبادئ الحوكمة في القطاع العام. لذلك يمكن القول إن نموذج الحوكمة يقدم عملية تكاملية لتحقيق مستويات متقدمة في الحوكمة الرشيدة وجودة الحكم، هذه العملية تشمل على عدة مبادئ يجب تبنيها بشكل متوازن ومتواز ليحقق تبني مفهوم الحوكمة في القطاع العام النتائج المستهدفة. كما التراخي أو الإهمال في تطبيق عنصر من العناصر سوف يؤثر بشكل سلبي على النتائج العامة لتطبيق بقية مبادئ الحوكمة.

ملخص الفصل:

إن تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام يهدف إلى تحقيق العدالة والمساواة في تطبيق الأنظمة واللوائح بين الأفراد والمنظمات، بالإضافة إلى تقديم خدمات عامة ذات جودة للمستفيدين وتحقيق مستويات متقدمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم الحصول على تنمية مستدامة واستقرار سياسي وإداري. وعلى الرغم من أهمية دور الحكومة في تبني نموذج الحوكمة وتطبيقه، إلا أن فاعلية وكفاءة تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام لا تتحقق إلا بمشاركة المستفيدين من الخدمات العامة في الرقابة على الأداء وفقاً لآلية محددة للمسؤولية والمحاسبة يكون أساسها الوضوح والشفافية. فمثلاً، إن أتاحت بيانات المالية العامة (الميزانية العامة) وميزانية المشاريع، والشفافية في ترسية المشاريع العامة وإدارتها، ووجود نظام إداري شفاف محدد فيه المهام والمسؤوليات هو الأساس عند تبني المساءلة والمحاسبة وعنصر مهم من عناصر الحوكمة الرشيدة (جودة الحكم).

كما أن مبادئ الحوكمة في القطاع العام ورغم تعددها فإنها مكملة لبعضها البعض، إذ إن التقصير في تطبيق أحد المبادئ يؤثر سلباً في فاعلية وكفاءة تطبيق بقية المبادئ. بالإضافة إلى أن الإخلال في تطبيق أحد العناصر يؤثر سلباً في تطبيق بقية العناصر، فإن تحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد يتطلب تكاملاً في تبني

وتطبيــق عناصر الحوكمة في القطاع العام. وعلى الرغم من الإجماع على أهمية كل مبــدأ من مبادئ الحوكة في تحقيق التنمية بمختلف أشــكالها، فإن التحدي الحقيقي يكمــن في الآلية والطريقة التي يتم اســتخدامها في تطبيق تلــك المبادئ. أيضاً، من التحديات هو كيفية قياس أداء الحكومات في مدى تطبيق مبادئ الحوكمة. في الفصل القادم ســوف يتم استعراض أبرز المؤشرات المستخدمة في تقييم أداء الحكومات وفقاً لمقاييس ومؤشرات الحوكمة في القطاع العام.

الفصل الرابع
مقاييس ومؤشرات الحوكمة

هناك شـبه اتفاق بين الباحثين والممارسـين على أن تفعيل وتبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام ضرورة وليسـت ترفاً للحكومات التي تسعى لتلبة احتياجات ورغبات مواطنيهـا وتحقيق الرفاهيـة لهم بكفاءة وفاعلية. أيضاً، تحقيق مسـتويات متقدمة في التنمية الاقتصادية والتنمية المسـتدامة يتطلب أسـلوباً إدارياً يقوم على الشفافية والمساءلة والعدل والمساواة بين أفراد المجتمع في تطبيق القوانين. كما أن تعزيز جودة التعليـم والخدمات الصحة وباقي الخدمات العامة العامة يتطلب أداء حكومياً يتسـم بالفاعلية والكفاءة في استخدام الموارد البشرية والاقتصادية مع تبني نظرة مستقبلية تحقق الخطط التنموية والإستراتيجية.

فيما سـبق من فصول اسـتعرضنا أهمية الحوكمة في القطاع العام بصفتها أداة مهمة في السـيطرة على الفسـاد وتعزيز جودة الخدمات الحكوميـة، بالإضافة إلى ضمان حقوق الإنسـان من عدل ومسـاواة. كما تم اسـتعراض العلاقـة بين التنمية الاقتصاديـة والتطور الإداري من جهة وبين جودة الحكم وتحقيق مسـتويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد من جهة أخرى. إن تلبية حاجات الأفراد والمنظمات غير حكومية بإشـراكهم في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات هو أحد أدوات تعزيز جـودة الحكم وبخاصة على المسـتوى المحلي. إلا أن قياس مـدى تطبيق الحكومات لعناصر الحوكمة الرشـيدة يعد أحد أبرز التحديـات التي تواجه عملية تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام.

تعرفنا فيما سـبق على المبادئ العامة للحوكمة واستعرضنا أبرز المتطلبات لتحقيق مسـتوى متقدم في مؤشـرات الحوكمة. وعلى الرغم من ذلك، فإن تحديد مسـتوى تطور جودة الحكم في أي دولة من المهام الصعبة نتيجة لاختلاف الثقافات والأسـلوب التنظيمي والسياسـي والإداري المطبق في كل بلد. كما أن ضعف مسـتوى الشفافية وعـدم متاحية المعلومات لمن أراد القياس والاطلاع وخاصة في الأمور المالية حتى في الدول التي تعد متقدمة اقتصادياً وإدارياً؛ كل ذلك يُصعّب من مهمة قياس جودة الحكم (الحكم الرشيد). كل ذلك أدى إلى صعوبة تصميم مقياس شامل ودقيق لمستوى جودة الحكم في القطاع العام.

إن وجود مقاييس لمدى التزام الحكومات بتطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام مطلب للحكومات والمنظمات الدولية. فالحكومات تستخدم نتائج مقاييس الحوكمة لتقييم أداء الحكومة وتحديد أماكن الخلل التي تحتاج إلى تطوير. كما أن الشركات العالمية والمحلية تستفيد من تلك النتائج في تحديد الكيفية التي تدار بها الأعمال في أي دولة وحجم المخاطر التي تواجه الأعمال. إن نتائج مقاييس مستوى الحكم الرشيد تأثر على بيئة الأعمال والاستثمار في الدول، إذ إن الدول التي تتمتع بمستوى حوكمة متقدم في القطاع العام تكون بيئة جاذبة للاستثمارات الخارجية وفي الوقت نفسه مشجعة للمستثمرين المحليين مما يدعم خلق وظائف والإسهام في التنمية الاقتصادية. بالمقابل فإن المنظمات الدولية والدول المانحة تستفيد من نتائج تلك المقاييس في تحديد نوع وحجم المساعدات اللازمة لكل دولة (Albassam, 2013; Mimicopoulos et al., 2007; Thomas, 2008).

كما أن الباحثين من جهتهم يسعون للحصول على نتائج تلك المقاييس لإجراء الدراسات العلمية لتحديد العوامل المؤثرة على تطبيق وتفعيل مبادئ الحكم الرشيد، والعلاقة مع عناصر التنمية الأخرى (Arndt & Oman, 2006؛ البسام، ٢٠١٤). منظمات المجتمع المدني والأفراد يستفيدون من نتائج قياس جودة الحكم في الرقابة على أداء الحكومات. وفقاً لـ Thomas (2008) فإن «متخذي القرارات والباحثين يُركّزون على أثر الحوكمة في التنمية الاقتصادية، وهم بذلك يحتاجون إلى مقاييس جودة الحكم لاتخاذ قرارات ولإجراء تحليلات» (Thomas, 2008, p. 1). لذا، من الواضح أن نتائج مقاييس الحوكمة وعناصرها لها فوائد مهمة وعلى أكثر من صعيد، وذلك يعزز من أهمية وجود مقياس للحوكمة ذات جودة عالية وتتمتع بالمصداقية والواقعية والشمولية.

وفقاً لـ World Bank Institute (2006) فإن هناك أكثر من ١٤٠ مقياساً لمؤشرات الحوكمة متاحة للاستخدام في عام ٢٠٠٦، من هذه المؤشرات، المؤشرات العالمية للحوكمة (WGI) ومؤشر الفساد العالمي (International Transparency) ومؤشر الديمقراطية (Democracy Index). هذا الكم الهائل من المقاييس يوضح الحاجة الماسة لوجود مقاييس ومؤشرات للحوكمة في القطاع العام تساعد متخذ القرار على مستوى الحكومة أو في قطاع الأعمال. وفقاً لـ Arndt & Oman (2006) فإن لمؤشرات قياس الحوكمة الرشيدة أهمية كبيرة في التأثير في المخرجات السياسية والاقتصادية وجودة الحكم للدول، ويؤكدون أن «عدداً كبيراً ومتزايداً من الأعمال التجارية الدولية والقرارات السياسية تعتمد بشكل مباشر على تلك المؤشرات. بالإضافة إلى أن هناك

قـــدراً كبيراً من التحليلات والتي تؤثر في التصور العام، تتأثر أيضاً بتلك المؤشـــرات» (Arndt & Oman, 2006, p. 13).

وعلى الرغم من أن أغلب مقاييس ومؤشرات الحوكمة في القطاع العام تقيس مدى تطبيـــق الحكومات لمؤشـــرات الحوكمة أو جزء منها، إلا أن هذه المؤشـــرات والمقاييس تختلـــف فيمـــا بينها من عدة جوانب. فمثلاً، عدد الدول التي تغطيها تلك المؤشـــرات ودورية الإصدار، بالإضافة إلى المنهجية المســـتخدمة في حساب نتائج تلك المؤشرات، كلها عناصر تميز مقياســـاً عن آخر. أيضاً، الهدف من إنشاء المقياس يحدد العناصر التـــي تدخل ضمن المؤشـــر، فمثلاً المؤشـــر الاقتصـــادي يطغى على بنائـــه العناصر الاقتصادية، في حين أن المؤشـــر السياســـي يتكون في الغالـــب من عناصر لها علاقة بالتنظيم السياسي وهكذا. بالإضافة إلى أن مصادر المعلومات ومدى مصداقيتها وهل هي متاحة للعامة أم لا، كل ذلك يؤثر في صياغة وتصميم ومصداقية المقياس.

ونتيجة لهذا الاهتمام بوجود مقاييس للحوكمة في القطاع العام، العديد من المقاييس والمؤشـــرات تم صياغتها وتطويرها من قبل الباحثين والمنظمات الدولية لقياس جودة الحكم ومستويات الحكم الرشيد في الدول. كما أن أغلب هذه المقاييس تتطور سنوياً لتشـــمل دولاً أكثـــر وخاصة المقاييـــس ذات الطابع الدولي. بالمقابـــل، هناك مقاييس تركز على المســـتوى الإقليمي. فمثلاً، دليل إبراهيـــم للحوكمة في أفريقيا (Ibrahim Index of African Governance (IIAG) الصـــادر عن مؤسســـة خاصة (مؤسســـة محمـــد إبراهيم)، وترتيب الحوكمة للـــدول Country Governance Rating (CGR) الصادر عن البنك الأفريقي للتنمية، هذه المقياس تركز على قياس مستويات الحوكمة الرشـــيدة في دول القارة الأفريقية (African Development Bank Group, 2015; Mo Ibrahim Foundation, 2015). وفي الســـياق نفسه، نجد أن مؤشرات الحوكمة الاقتصاديـــة The Asia Foundation's Economic Governance Indices (EGIs) الصـــادر عن the Asia Foundation يقيس مســـتويات الحوكمة في لدول قارة آســـيا (The Asia Foundation, 2015).

مـــن جهة أخرى، هناك مقياس لجزئية معينة أو عنصر معين من عناصر الحوكمة في القطاع العام، مثل الشـــفافية أو مخاطر القيام بأعمال استثمارية وتجارية في بلد معين. من تلك المقاييس مؤشـــر الشـــفافية Corruption Perception Index (CPI) الصادر عن منظمة الشـــفافية الدولية والـــذي يقيس مدى التزام الدول بالإفصاح عن المعاملات الإدارية والمالية ووضوح العملية الإدارية الخاصة بإدارة شؤون الدولة، ومؤشر

الديموقراطية Democracy Index (DI) الصادر عن Economist Intelligence Unit الذي يقيس مدى تحقيق الدول لمستويات معينة من الديموقراطية والمشاركة السياسية من قبل الأفراد، ومؤشـــر الشــفافية للميزانية العامة Open Budget Transparency Index (OBI) الصادر عن مبادرة الشــفافية في الميزانية Open Budget Initiative. وعلى الرغم من أن هذه المؤشــرات تقيس موضوعاً معيناً أو عنصراً معيناً من عناصر الحوكمة أو تغطي منطقة جغرافية معينة، إلا أن كل هذه المقاييس تسهم بشكل مباشر في تطوير تصور مفهوم عام للحوكمة في القطاع العام.

إن وجود مقاييس لموضوع معين من موضوعات الحوكمة يساعد في التركيز وتسليط الضوء على الموضوع ويمكن معرفة مســتوى جودة الحكم بالاطلاع على المقاييس لكل موضــوع على حدة لبلــد ما والخروج بتصور عــن جودة الحكم فــي الدولة. كما أن الــدول التي تعاني مــن قصور أو ضعف في تطبيق عنصر محدد من عناصر الحوكمة تستفيد من نتائج تلك المقاييس في تطوير أدائها. كما أن وجود مقاييس تشمل مناطق جغرافية محددة تشكل أداة مفيدة للمقارنة بين تلك الدول وتبادل التجارب فيما بينها، إذ إن الدول القريبة جغرافياً تتشــابه إلى حد كبير في التنظيم والتركيبة السياســية والاجتماعيــة والثقافية مما يســهل فهــم آلية تطبيق الحكم الرشــيد في تلك الدول (Arndt & Oman, 2006; Mimicopoulos et al., 2007; The Economist, 2015; Thomas, 2008).

بالمقابل، هناك مقاييس عالمية للحوكمة في القطاع العام. هذه المقاييس تختلف عن المقاييس الإقليمية بأنها تغطي أغلب دول العالم وتشمل العديد من المحاور الاقتصادية والاجتماعية والسياسية نتيجة لطابعها الدولي. من هذه المقاييس، مؤشرات الحوكمة الدوليــة Worldwide Governance Indicators (WGI) الصادر عن البنك الدولي، ومقياس حكومة الموارد الطبيعية The Resource Governance Index (RGI) الصادر عن مؤشر الحوكمة للموارد الطبيعية (Natural Resources Governance Institute) (Natural Resource Governance Institute, 2015; World Bank, 2015). أغلــب هــذه المقاييس الدولية تصدر بشــكل دوري وتكون ممولة مــن منظمات دولية أو دول وذلك لارتفــاع تكلفة إصدار مثل هذه المقاييس. بالإضافــة إلى أن المقاييس الدولية وخاصة مقياس الحوكمة الدولي له تأثير في القرارات الصادرة من المنظمات الدولية والعلاقات بين الدول مقارنة بالمقاييس الإقليمية أو المحلية، وذلك نتيجة لمصداقية تلك المقاييس الدولية وشموليتها، بالإضافة إلى الدعم الدولي لهذه النوعية من المقاييس.

وعلى الرغم من أن المقياس المثالي لا يمكن الاتفاق عليه بين السياسيين والباحثين، إلا أن بعض المقاييس تتسم بالمصداقية والشمولية أكثر من غيرها. بالمقابل، نجد أن بعض مقاييس الحوكمة غير دقيقة ولا تحقق الهدف المراد منها بقياس مستويات الحوكمة للدول. ورغم ذلك، فإن نتائج مقاييس الحوكمة في القطاع العام لها تأثير سياسي واقتصادي على المستوى الدولي والإقليمي وحتى المحلي. ففي دراسة لـ Arndt and Oman (2006) خلصت إلى أن الكثير من مقاييس الحوكمة ليست شاملة ولا تتسم بالدقة مما أدى إلى إساءة استخدام نتائجها. وفقاً لـ Arndt and Oman (2006)، «اهتمام كبير ومتزايد من قبل تعاملات الأعمال الدولية وصناع السياسات بشكل مباشر بمؤشرات الحوكمة. العديد من التحليلات المبنية على نتائج تلك المؤشرات على المستوى الدولي تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في القرارات السياسية وقرارات الأعمال» (Arndt and Oman, 2006, p. 13). لذا، فإن مدى الثقة بمصادر المعلومات التي بُني عليها المؤشر وشمولية المقياس من حيث العناصر المدرجة فيه وعدد الدول التي يغطيها المقياس، كلها عناصر تؤخذ في الحسبان عند قياس وتقييم مدى تطبيق الدول للمؤشرات الخاصة بالحوكمة.

مقياس الحوكمة الدولي Worldwide Governance Indicators (WGI):

على الرغم من وجود العديد من مقاييس ومؤشرات الحوكمة في القطاع العام، إلا أن القليل منها يتصف بالشمولية والدقة. إذ إن أغلب هذه المؤشرات والمقاييس تركز على موضوع محدد من موضوعات الحوكمة مثل الشفافية أو الديمقراطية. بالإضافة إلى أن بعض هذه المقاييس تركز على منطقة أو إقليم أو منطقة اقتصادية معينة مما يضعف من شمولية هذه المقاييس. كما أن القليل من مقاييس الحوكمة تتصف بالشمولية، أي أنها تشمل كل عناصر الحوكمة في القطاع العام وموضوعاتها. لذا، فإن وجود مقياس شامل لعناصر الحوكمة يتصف بالعالمية والشمولية هو الهدف للعديد من المنظمات الدولية.

مقياس الحوكمة الدولي Worldwide Governance Indicators (WGI) الذي يصدره البنك الدولي كل سنتين ابتداءً من ١٩٩٦م وبشكل سنوي ابتداءً من ٢٠٠٢م، يعد من أكثر مقاييس الحوكمة في القطاع العام مصداقية ودقة مقارنة بباقي المقاييس (Arndt and Oman, 2006; Kaufman et al., 2009a). وقد تم تصميم المقياس الدولي للحوكمة من قبل ثلاثة باحثين وبدعم من البنك الدولي، وهم Kaufmann, Daniel,

Aart Kraay and Massimo Mastruzzi ابتداء من عام ١٩٩٦م. كما اعتماد مصممو مقياس الحوكمة الدولي على بيانات تم جمعها من واحد وثلاثين مصدراً مختلفة، وذلك للتأكد من دقة ومصداقية المقياس. ووفقاً لـ (Kaufman et al., (2010b، فإن مصدر المعلومات لبناء مؤشرات الحوكمة يأتي من رأي الخبراء والمواطنين والمنظمات غير الحكومية وعالم الأعمال، بالإضافة إلى الإحصاءات المتوفرة من قبل الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية العامة والخاصة. ويتم الاعتماد على مقاييس أخرى مثل مؤشر الديمقراطية ومؤشر الشفافية في بناء مؤشرات مقياس الحوكمة الدولي، وذلك بهدف تعزيز الدقة في النتائج. كما يستخدم المقياس ٤٤١ متغيراً في بناء مؤشرات الحوكمة المدرجة في المقياس. كما أن المقياس وابتداءً من ٢٠١٢م أصبح يغطي كل الدول المسجلة في الأمم المتحدة وعددها ٢١٢ دولة، بذلك يصبح المقياس الوحيد للحوكمة في القطاع العام الذي يشمل كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (World Bank, 2015).

يحتوي مقياس الحوكمة الدولية على ستة مؤشرات هي: المشاركة والمساءلة، الاستقرار السياسي وغياب العنف، سيادة القانون، جودة التشريعات، فاعلية أداء الحكومة، ومحاربة الفساد. وتم بناء كل مؤشر بالاعتماد على بيانات تم جمعها من مصادر مختلفة (البيانات التي تصدرها الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية، الاستبانات للمستفيدين من الخدمات العامة، بالإضافة إلى آراء المختصين). وعلى الرغم من أن أغلب مصادر البيانات متاحة للعامة (يتم الحصول عليها دون الحاجة إلى موافقة الجهة المصدرة للبيانات) فإن بعض مصادر البيانات مثل مؤشر تقييم السياسات والمؤسسات -country policy and institutional assessment (CPIA) الصادر من البنك الدولي، والتقييم الصادر من بنك أفريقيا وبنك آسيا، ليست متاحة للعامة مما اقتضى الحصول على موافقة خطية من الجهة المصدرة للتقارير للاستخدام بشكل حصري في بناء مقياس الحوكمة الدولي (Kaufman et al., 2010a).

وعلى الرغم من أن مقياس الحوكمة الدولي يشتمل على كل عناصر الحوكمة في القطاع العام، فإن المقياس تم تصميمية لقياس كل عنصر من عناصر الحوكمة (مؤشر) بشكل منفصل. لذلك، ينصح مصممو مقياس الحوكمة الدولي بقراءة واستخدام كل مؤشر من المؤشرات الدولية على حدة بدلاً من استخدام كل المؤشرات كمؤشر واحد عند تقييم مستوى الحكم الرشيد (جودة الحكم) لدولة أو المقارنة بين أداء الدول في مؤشرات الحوكمة. وعلى الرغم من ذلك، فإن نتائج المقياس بشكل عام، المؤشرات

الســتة للمقياس، يمكن اســتخدامه لتقييــم الأداء العام للدول فــي مقياس الحوكمة الدولي. كما أن انتشــار استخدام مقياس الحوكمة الدولي بين الباحثين والسياسيين (Arndt Oman, 2006; Thomas, 2008)، لم يمنع من وجود انتقادات لمقياس الحوكمة الدولــي وخاصة فيما يتعلق بطريقة بناء المؤشــرات بالإضافة إلى موثوقية نتائج تلك المؤشــرات (Apaza, 2009; Langbein & Knack, 2010; Thomas, 2008). ورغم إقرار مصممي مؤشرات المقياس الدولي للحوكمة بوجود نسبة خطأ في النتائج، فإنهم يعتقدون أن هذه النســبة مقبولة عند اســتخدام طريقة التجميع الإحصائي ولا تؤثر بشــكل كبير في نتائج المؤشــرات والمصادر المختلفة المســتخدمة في بناء المؤشــرات (Kaufman et al., 2010b).

وبناءً على ما سبق، يعد مقياس الحوكمة الدولي أحد أبرز الأدوات المستخدمة من قبل الدول المانحة والمنظمات الدولية والجهات الرقابية الداخلية والخارجية في تقييم مدى تبني الحكومات لمبادئ الحكم الرشيد. الحكومات أيضاً، تستخدم نتائج المقياس الدولي والتي تصدر عادة بين شــهر ســبتمبر وأكتوبر مــن كل عام، في تحديد أماكن القصــور ومحاولة تطوير العمل الإداري والتنظيمــي للحكومة. كما أن الدعم الدولي لمقيــاس الحوكمــة الدولي الذي يصدر مــن البنك الدولي، بالإضافــة إلى مصداقية وواقعية وشــمولية المؤشر لعناصر الحكم الرشيد؛ تعزز من استخدام مقياس الحوكمة الدولي واعتباره أبرز المقاييــس المتوفرة لقياس جودة الحكم ومدى تطبيق الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام.

ملخص الفصل:

الحوكمــة في القطاع العام مطلب لتلبية حاجات ومتطلبات الأفراد والمنظمات غير الحكومية وتحقيق التنمية المستدامة والحفاظ على حقوق الإنسان. ورغم ذلك، فإن عمليــة تقييم جودة الحكم تعد من الموضوعات المهمة، حيث إن نتائج التقييم لها تأثير على العملية السياســية والتنمية الاقتصادية للدول. في هذا الفصل تم اســتعراض مقاييــس الحوكمة في القطاع العام. وإضافةً إلى الحدود الجغرافية لبعض المقاييس كالمقاييــس الإقليمية والمحلية، فــإن بعض المقاييس تهتم بقيــاس موضوع محدد من موضوعــات الحوكمة. بالمقابل هناك مقاييس شــمولية وذات طابــع دولي وهي في الغالب يكون لها تأثير سياسي واقتصادي أكبر مقارنة بالمقاييس الأخرى.

في هذا الفصل تم الاكتفاء باستعراض المفاهيم العامة للمقياس الدولي للحوكمة في

القطاع العام Wordwide Governance Indicators ومؤشراته دون التطرق إلى تصنيف الــدول أو المنهجيــة المتبعة في بنـــاء المقياس. لذا، فإن الفصل الحادي عشــر من هذا الكتاب ســوف يعرض بالتفصيل آلية بناء مقياس الحوكمة الدولي، بالإضافة إلى تحليل المنهجية الإحصائية التي اســتخدمت في بناء مؤشــرات المقيــاس الدولي للحوكمة في القطاع العام. كما يستعرض الفصل الحادي عشر أداء دول مختارة في المقياس الدولي للحوكمة وذلك للحصول على فهم أوضح للطريقة التي يتم بها قياس جودة الحكم.

الفصل الخامس
الحوكمة والتنمية

إن تحقيق مســتويات متقدمة في التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة بشكل عام تعد أحد أبرز النتائج المرجوة لتبني نموذج الحوكمة في القطاع العام. كما أن دعم الشــفافية وتعزيــز فاعلية الأداء الحكومي، بالإضافة إلى جودة التشــريعات والقوانــين تعد عناصر مهمة لتحقيق التنمية. بالمقابل، فإن التنمية البشــرية عنصر أساسي نحو تفعيل مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة. كما تم استعراض المفاهيم الأساســية للحوكمة في القطاع العام، بالإضافة إلى ما يميز نموذج الحوكمة عن غيره من النماذج الإدارية. في هذا الفصل ســوف يتم استعراض وتحليل العلاقة التبادلية بــين تطبيق الحوكمة في القطاع العام وتحقيق مســتويات متقدمــة في أوجه التنمية المختلفة. إن التنمية البشرية والاقتصادية بوصفها أدوات مهمة في رفاهية المواطنين وتوفير فرص عمل وتحقيق تنمية مستدامة تضمن استمرار التطور لأجيال قادمة وهو ما يتطرق إليه هذا الفصل بشيء من التفصيل.

إن التنمية المستدامة هي السبيل إلى الاستقرار السياسي والاقتصادي للدول، كما أن التنمية المستدامة ليست هدفاً مثالياً تُضمّنه الحكومات في خططها الإستراتيجية فحســب، بل إن الحكومات تعده هدفاً رئيســياً لتحقيق التنمية المتوازنة والاســتقرار السياســي والاقتصادي والاجتماعي في المدى الطويــل. بالإضافة إلى ضمان حقوق الأقليات ودعم التنمية المتوازنة للمناطق داخل الدولة ومحاربة الفســاد والمساهمة في القضاء على الفقر، فإن التنمية المســتدامة باعتبارها مفهوماً تشمل كل مناحي الحياة الاجتماعيــة والاقتصادية والإداريــة والتنظيمية. ووفقاً للأمم المتحــدة فإن التنمية المســتدامة تدعم حقوق الانســان وتحقق المســاواة بين أفراد المجتمع وبين الجنسين، وتدعم التنمية المســتدامة، وللتحقيق التنمية المســتدامة لابد مــن تحقيق التوازن في تطبيــق ثلاثة أبعاد رئيســية للتنمية هي التنميــة الاقتصاديــة والاجتماعية والبيئية (United Nations, 2015).

إن الاســتخدام الأمثــل للموارد المتاحة البشــرية والاقتصادية والطبيعية، بشــكل متوازن لتحقيق التنمية المســتدامة لكل أجزاء الدولة، لحصول على تنمية متوازنة بين المناطق الحضرية والنائية مع عدم إغفال حق الأجيال القادمة في الاستفادة من موارد

البلاد، هو الهدف الأسـمى الذي تسـعى إليه الدول وتدعمه المنظمات الدولية وتقدم من أجله الأبحاث والدراسـات. بالإضافة، إلى أن التنمية البشـرية ومشـاركة أفراد المجتمـع بكل فئاته في التنميـة تعد أبرز الأدوات نحو التنمية المسـتدامة، فإن جزءاً مهم من التنمية يأتي من تنويع مصادر الدخل للدولة سـعياً لتوفير وظائف للمواطنين ولضمان الاسـتقرار الاقتصادي وعدم اعتماد الاقتصاد على مصدر وحيد للدخل لمدة طويلة مما قد يؤدي إلى عدم الاستقرار في حال تأثر هذا المصدر بانخفاض الأسعار أو نضوب هذا المصدر.

إن التنمية الإدارية وتطوير العملية الإدارية عنصر مهم نحو توظيف الموارد البشرية والاقتصادية في مكانها المناسـب، وإن توفر الموارد اللازمة للتنمية مع غياب النموذج الإداري المناسب يقلل من حجم الاستفادة من تلك الموارد، بالإضافة إلى النتائج السلبية المتوقعة من تفشـي الفساد الإداري وزيادة في معدلات الهدر في المال العام عند تبني أسلوب إداري لا يتثف بالكفاءة والفاعلية. كما أن تبني نموذج إداري يتناسب والتركيبة الاقتصاديـة والتنظيميـة والإدارية للدولـة لا يضمن فقط الاسـتغلال الأمثل للموارد البشـرية بل يسـهم بشـكل فعال في تعزيز فاعلية الأداء الحكومي وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية.

مما سـبق نرى أن التنمية المسـتدامة هي تحقيـق التطور الاقتصادي والبشـري والسياسـي والإداري باسـتخدام الموارد المتاحة الاقتصادية والبشرية لتحقيق التنمية المتوازنـة في المدى الطويل مع ضمان عدم تجاهل حق الأجيال القادمة في الاسـتفادة مـن تلـك المـوارد (Kemp & Parto, 2005; Kahle & Gurel-Atay, 2014). وعلى الرغـم من أهمية التنمية الإداريـة، أي تطوير العمـل الإداري والكيفية التي تدار بها شـؤون الدولة، والتنمية السياسية وتشمل اعتماد وتطبيق آلية معتمدة لتداول السلطة بعيداً عن العنف والتجاذبات السياسـية، فإن التنمية الاقتصادية والبشـرية تشـكلان عناصر مهمة وأساسـية في تحقيق التنمية المستدامة. فمن خلال التنمية البشرية يتم تطوير الموارد البشرية والرفع من كفاءة الأفراد باعتبارها عنصراً مهماً في إدارة شؤون الدولة واستخدام مواردها الاستخدام الأمثل. ولا يمكن تطوير الموارد البشرية إلا عن طريق تطويـر أنظمة التعليم وتوفير خدمات صحية ذات جـودة عالية للمواطنين لكل فئات المجتمع من غير تمييز. كما أن تطوير الموارد البشرية يعزز مبادئ حقوق الإنسان ويسهم في ضمان حرية التعبير التي تشكل جزء أساسي نحو تعزيز مستويات الشفافية والمشاركة من قبل المواطنين في الرقابة على الأداء الحكومي وصنع السياسات العامة.

لذلك، فإن العديد من المقاييس الدولية تصدر سنوياً لقياس مستوى التنمية البشرية مثل مقياس التنمية البشـرية الصادر من هيئة الأمم المتحدة Human Development Index (HDI). هذه المقاييس تستخدم عناصر مثل مستوى الدخل لقياس مستوى الرفاهية للأفراد، كما يتم قياس جودة مخرجات التعليم ومدى توفر فرص التعليم لجميع الأفراد في مؤشر مهم في تعزيز التنمية البشـرية. كما يتم استخدام جودة الخدمات الصحية بما يشملة من عدد الوفيات للأطفال وغيرها في مؤشر لجودة الخدمات الصحية في الدول محل القياس. لذا يمكن القول إن جودة مخرجات التعليم والخدمات الصحية المقدمة للمواطنين ومستويات الرفاهية عناصر تسهم في تعزيز مستويات التنمية البشرية.

بالمقابل، فإن التنمية الاقتصادية هي استغلال الموارد المتاحة وتوظيفها التوظيف الأمثل لتحقيق أهداف التنمية، مع الأخذ بالاعتبار تنوع واختلاف الأهداف الاقتصادية لكل دولة. لذا، فإن التنمية الاقتصادية تعرف بأنها استغلال عناصر الإنتاج للاقتصاد لزيادة النمو الاقتصادي، عناصر الإنتاج تشمل المواد الطبيعية واليد العاملة بالإضافة إلى عناصر أخرى مثل الموقع الجغرافي. كما أن مفهوم التنمية الاقتصادية يشمل بالإضافة إلى النمو الاقتصادي عناصر أخرى مثل التنمية الاجتماعية والبشـرية. جزء مهم من التنمية الاقتصادية يكمن في تحقيق التنوع الاقتصادي، بالإضافة إلى حفظ حقوق الأجيال القادمة في الاستفادة من الموارد الاقتصادية الحالية. ومن أشهر مقاييس النمو الاقتصادي: الناتج المحلي الإجمالي Gross Domestic Product (GDP) وإجمالي الدخل القومي Gross National Income (GNI). حيث يمثل الناتج المحلي الإجمالي القيمة السوقية لكل السلع النهائية والخدمات المعترف بها بشكل محلي والتي يتم إنتاجها في دولة ما خلال فترة زمنية محددة. بينما يقيس الدخل القومي القيمة السوقية لجميع السلع والخدمات التي تم إنشاؤها داخل بلد ما مع إيراداتها الصافية الواردة من بلدان أخرى خلال فترة زمنية معينة. ونتيجة للعولمة والزيادة الكبيرة للاستثمارات الأجنبية العابرة للقارات، فإن الناتج القومي أصبح أكثر تداولاً بين الاقتصاديين والسياسيين عند قياس أداء الدول الاقتصادي، وذلك لأن إجمالي الدخل القومي يشمل إيرادات استثمارات الدول والشركات التابعة للدولة في دول أخرى (Albassam, 2014).

فبالإضافة إلى أن تبني أسلوب إداري مناسب كنقطة انطلاق، يبدأ تحقيق التنمية المستدامة من التوظيف السليم للموارد البشـرية والاقتصادية للدولة. وانطلاقاً من

أهمية الحوكمة في القطاع العام باعتبارها أداة رئيسية للاستفادة المثلى من الموارد البشرية والاقتصادية للدولة، في الجزء التالي سوف يتم التطرق إلى العلاقة بين النمو الاقتصادي والتنمية البشرية، باعتبارها عناصر مهمة في تحقيق التنمية المستدامة، من جهة وبين تحقيق مستويات متقدمة في جودة الحكم ومقاييس الحوكمة الرشيدة من جهة أخرى. بمعنى آخر، العلاقة بين تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام وتحقيق مستويات متقدمة في التنمية الاقتصادية والبشرية.

النمو الاقتصادي والحوكمة:

التنمية الاقتصادية عنصر أساسي في خطط كل الحكومات. وعلى الرغم من أن التنمية الاقتصادية ليست هدفاً بحد ذاتها، إلا أن نتائجها هي العنصر المهم للحكومات. ومن أبرز تلك النتائج تحسين مستوى المعيشة للمواطنين وتوفير فرص وظيفية لهم. كما أن التنمية الاقتصادية تسهم بشكل فعال في الحد من مستوى الجريمة وتعزز من مساهمة الأفراد في الدورة الاقتصادية للدولة والرفع من مستوى إنتاجية الفرد (Aidt, 2009; Arndt, 1987). كما أن تحقيق التنمية المستدامة عن طريق اعتماد خطط للتنمية الاقتصادية الطويلة المدى من الأهداف التي تسعى إليها الحكومات. فبالإضافة إلى أن التنمية الاقتصادية تسهم بشكل مهم في دعم التطور في الخدمات الصحية والتعليمية المقدمة للمواطنين وتحسين جودة الخدمات العامة، فإن الاستقرار الاقتصادي وتقليل أثر الهزات الاقتصادية العالمية والمحلية هو نتيجة مباشرة للتنمية الاقتصادية. لذا، فإن العديد من الدراسات والأبحاث إشارت بوضوح إلى أن الدول التي تسجل مستويات متقدمة من التنمية الاقتصادية لديها قدرة أكبر على مواجهات الأزمات الاقتصادية والتعافي منها بشكل أسرع مقارنة بباقي الدول (Albassam, 2013; Adams & Mengistu, 2008; Reinhart & Rogoff, 2009).

تحقيق مستويات مرتفعة في التنمية المستدامة أحد العناصر المهمة في دعم النمو الاقتصادي. فضعف النمو الاقتصادي لفترة طويلة مؤشر على وجود خلل في السياسات الاقتصادية ويعزز من نسب المخاطر الاقتصادية (Blair & Carroll, 2008; Nafziger, 2006). بالمقابل، في ظل النمو الاقتصادي تنخفض مستويات البطالة وذلك نتيجة توفر الوظائف نتيجة لزيادة وتيرة الأعمال والدورة الاقتصادية بالإضافة إلى ارتفاع مؤشر التجارة الخارجية. كما أن العديد من الدراسات ربطت بين النمو الاقتصادي والاستقرار السياسي، إذ أثبتت الدراسات أن الدول ذات النمو المنخفض أو

المتذبذب تكون عرضة للتقلبات السياسية وعدم الاستقرار السياسي (Gasiorowski, 1995; Smith, 2007). هنــا لا بد من التفريق بين النمو الاقتصادي الذي يركز على زيادة مســتوى الدخل للأفراد والدولة بشــكل عام، وبين التنمية الاقتصادية التي تهتم بتوفير بيئة إدارية تنظيمية اقتصادية تســهم في خلق مناخ مناسب لتحقيق مستويات متقدمة في التنمية بشكل عام والتنمية الاقتصادية بشكل خاص. لذا يمكن القول إن مفهوم التنمية الاقتصادية أشــمل وأعم من مفهــوم النمو الاقتصادي، إذ إن النمو هو أحــد أهداف التنمية الاقتصادية. من جهتها فإن أحد نتائج تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام تعزيز التنمية الاقتصادية سعياً لتعزيز النمو الاقتصادي.

أمــا النمو الاقتصادي فهــو الزيادة في الناتج المحلي الإجمالــي gross domestic product (GDP) أو أي مقيــاس آخر للدخل مثــل gross national product (GNP) (World Bank, 2004). بالمقابل، فإن الانكماش الاقتصادي هو النمو السالب للاقتصاد خلال رُبعين من الســنة (ستة أشــهر). كما أن مقاييس النمو الاقتصادي تعد من أهم المؤشرات التي تساعد متخذي القرار على مستوى الحكومات ومستوى المنظمات الدولية في تقييم أداء الاقتصاد لدولة ما. كما أن الدراسات البحثية تعتمد على مقاييس النمو الاقتصادي في دراســة العلاقة بين النمو الاقتصــادي والمتغيرات المختلفة (Arndt & Oman, 2006; Kaufmann et al., 2010a; Przeworski et al., 2000).

وعلــى الرغم من أهمية القطــاع الخاص في تحقيق النمو الاقتصادي لأي بلد، فإن هناك أطرافاً كثيرة تســهم في النمو الاقتصادي. الحكومة مثلاً، تلعب دوراً مهماً في عملية التنمية عن طريق خلق بيئة اســتثمارية جاذبة للمســتثمرين المحليين والأجانب، بالإضافة إلى تنظيم قطاع الأعمال في الدولة. كما أن في العديد من الدول وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية في ٢٠٠٨ أصبحت الحكومات تلعب دوراً مهماً بشكل مباشر أو غير مباشــر في الاقتصاد من الناحية التنظيمية والناحية الاقتصادية الاســتثمارية سعياً لتعزيز النمو الاقتصادي. لذا نجد أن بعض الحكومات ضخت مبالغ مالية كبيرة في الاقتصاد إما بشــراء مباشــر لأسهم الشركات أو لتوفير السيولة في الاقتصاد، كل ذلــك أدى إلى تطور دور الحكومات في الاقتصاد ليتعدى الدور الإشــرافي أو الرقابي ليصبح مشاركاً ومنافســاً في بعض الأحيان (Stiglitz, 2010). لذا فإن تعزيز فاعلية أداء الحكومة بوصفها جزءاً من نموذج الحوكمة في القطاع العام يؤدي إلى تأثير مباشر في إدارة الأزمات والتقليل من آثارها السلبية في الاقتصاد.

كما أن للســلطة التشــريعية والقضائية دوراً كبيراً في التنمية الاقتصادية، وذلك

بإقرار أنظمة عالية الجودة وضمان تطبيقها لتساعد في خلق بيئة استثمارية تسهم في تعزيز النمو الاقتصادي. كما أن إقرار التشريعات والقوانين التي تضمن الشفافية في أداء الأعمال وتطبيق مبادئ الحوكمة على أعمال الشركات، كلها عوامل تسهم في فاعلية قطاع الأعمال في دعم النمو الاقتصادي. وللحكومة دور في ضمان تطبيق القوانين والرقابة على أداء الشركات مثل حوكمة الشركات، لضمان سلامة الأعمال والحد من التجاوزات المالية أو الإدارية من قبل الشركات. لذلك، فإن تطبيق الشفافية على أعمال المنظمات الحكومية وغير الحكومية وتعزيز جودة الأنظمة والتشريعات باعتبارها عناصر مهمة من عناصر الحوكمة في القطاع العام يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية المتوازنة مع الحد من المخاطر التي تحيط ببيئة الأعمال والبيئة الاستثمارية في الدولة.

من جهة أخرى بالإضافة إلى تعزيز النمو الاقتصادي، فإن التنمية الاقتصادية تشمل التنمية البشرية وذلك بتأهيل وتدريب العنصر البشري للمساهمة في التنمية المستدامة؛ وذلك لأن العناصر المؤهلة تنقل الخبرات وتعزز من إنتاجية الدولة ومن ثم تكوين رأس مال بشري، وهو ما يعرف بالاستثمار في رأي المال البشري. كما أن تحقيق التنوع الاقتصادي ووجود أكثر من مصدر للدخل يعد عنصراً مهماً من عناصر التنمية، لأن الاقتصاد الذي يتصف بالتنوع يسهم في خلق وظائف للمواطنين ويكون الاقتصاد أكثر متانة وقوة لمواجهة الأزمات الاقتصادية والسياسية.

في العقود الأخيرة وفي ظل العولمة تغير مفهوم التنمية الاقتصادية إلى حد كبير. فمثلاً، في السابق كان التركيز على تحقيق النمو والتنمية ضمن حدود الدولة الجغرافية، وفي الغالب التركيز يكون التنمية الصناعية والزراعية. لذلك كان مقياس النمو مُنحصراً في الناتج المحلي الإجمالي (GDP). أما في السنوات الأخيرة فلقد أصبح جزء من الاستثمارات يوجه للخارج، بل إن بلداً مثل الصين، ثاني أكبر اقتصاد عالمي، يعتمد بشكل كبير على التصدير. أما على المستوى العالمي، فلقد بلغ حجم الاستثمار الأجنبي (الاستثمار البيني بين الدول) في عام ٢٠١٣م أكثر من ٥٠٪ من الناتج المحلي العالمي، في حين بلغ الاستثمار في الخدمات أكثر من ١١٪ (World Bank, 2014)، وهذا مؤشر على أهمية جودة التشريعات والقوانين المحلية والدولية كجزء من نموذج الحوكمة في القطاع العام، في جذب الاستثمارات الأجنبية. ونتيجة لذلك، فإن مقاييس مثل إجمالي الدخل القومي (GIP) والناتج القومي الإجمالي (GNP) أصبحت تستخدم كثيراً في تقييم الأداء الاقتصادي للدول. كما أن طبيعة الأعمال تغيرت بشكل كبير في السنوات

الأخيرة، فمع ثورة الإنترنت وتطور وسائل المواصلات أصبح قطاع الخدمات يشكل جزءاً كبيراً من الاستثمارات العالمية. وذلك لطبيعة وطريقة إنجاز الأعمال الخدمية مثل الاستشارات والتدريب وخدمات الصيانة عن بعد والتي تختلف عن الأعمال الصناعية مثلاً، لذلك فإن طرق قياس وتقييم أداء الاقتصادات تغيرت تبعاً لذلك.

مما سبق، يتضح العلاقة بين النمو الاقتصادي والتنمية البشرية في الأمد الطويل، لكن يظل النقاش دائراً بين الباحثين والاقتصاديين حول ما إذا كان النمو الاقتصادي شرطاً للتنمية البشرية أو العكس. إن التعليم ذا الجودة العالية والخدمات الصحية المتميزة يساعدان في توفير يد عاملة مدربة وصحية ومن ثم إسهام الأيدي العاملة في الدورة الاقتصادية بشكل فعال (Smith, 2007; UNDP, 2010). بالمقابل، فإن النمو الاقتصادي يساعد الحكومات في تنفيذها خططها الداعمة للتعليم والصحة. لذلك، يمكن القول إن للتنمية البشرية دوراً فعالاً في تحقيق التنمية الاقتصادية وخاصة في الأمد الطويل (UNDP, 2010).

مما سبق يتضح العلاقة القوية بين النمو الاقتصادي والحوكمة في القطاع العام، إذ إن تبني مبدأ الشفافية من قبل الحكومات وجودة التشريعات والقوانين وضمان تطبيقها كل ذلك يؤدي إلى رفع مستوى الأداء الحكومي ومحاربة الفساد، كعناصر للحوكمة الرشيدة. كل هذه العناصر تُؤثر إيجاباً على تحقيق النمو الاقتصادي وخلق بيئة أعمال مثالية وجاذبة للاستثمارات. من جهة أخرى، ينعكس تعزيز النمو الاقتصادي إيجاباً على مستوى الرفاهية للمواطنين ومحاربة البطالة وذلك عن طريق إحداث وظائف وتعزيز إسهام الأفراد في التنمية الاقتصادية. في تحليل لنتائج مؤشرات الحوكمة الدولي worldwide governance indicators (WGI)، أظهرت نتائج دراسة Kaufman & Kraay (2002) وجود علاقة إيجابية قوية بين تسجيل نتائج إيجابية في مؤشرات جودة الحكم وتحقيق مستويات متقدمة في النمو الاقتصادي، فكلما كانت الحكومات تسجل نتائج إيجابية في مؤشرات الحوكمة كان النمو الاقتصادي في ازدياد والعكس بالعكس. هذه النتائج تدل على أهمية تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام إذا ما أرادت الحكومات تعزيز النمو الاقتصادي ودعم التنمية الاقتصادية المستدامة.

إن العلاقة بين الحوكمة الرشيدة والنمو الاقتصادي لا تُؤثر في قطاع الأعمال وجذب الاستثمارات الأجنبية فحسب، بل إن لهذه العلاقة أثراً كبيراً في قرارات المنظمات الدولية والدول المانحة. المنظمات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والدول المانحة مثل دول الاتحاد الأوربي والولايات المتحدة الأمريكية، كلها

تعتمد في قراراتها وطبيعة المساعدة على مستويات جودة الحكم للدول التي تتقدم بطلب مساعدات مالية أو غير مالية. ويرجع السبب في ذلك إلى قناعة الجهات المانحة المبنية على دراسات وحالات سابقة، فتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة يسهم في الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة ومن ثم الاستفادة من المنح المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية للدولة المستفيدة. بالمقابل فإن تقديم مساعدات للدول التي تسجل مستويات منخفضة في مؤشرات الحوكمة قد يكون له نتائج سلبية من تعزيز مستويات الفساد وسوء استخدام تلك المساعدات من قبل الحكومات والمسؤولين (Furubotn & Richter, 2005; Mantzavinos, 2001; Mehanna, Yazbeck, & Sarieddine, 2010).

وعلى الرغم من وجود اتفاق بين السياسيين والباحثين على وجود علاقة بين النمو الاقتصادي وتسجيل مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة، فإن هناك عدم اتفاق على أن يحددوا أي منهما السبب وأيهما النتيجة (Acemoglu et al., 2001; Alkire, 2010). لذا، فإن العديد من الدراسات تحاول الإجابة عن السؤال التالي: هل تحقيق مستويات متقدمة من النمو الاقتصادي يؤدي إلى تعزيز جودة الحكم أم أن العكس هو الصحيح؟ ففي دراسة لـ Mehanna et al. (2010)، خلصت الدراسة إلى وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين الحوكمة الرشيدة والتنمية الاقتصادية على الرغم من عدم تحديد اتجاه العلاقة وأي منهما السبب وأيهما النتيجة، لذلك يرون أن تحديد السببية واتجاه العلاقة له تأثير مهم على فهم العلاقة. فبالإضافة إلى أن تحديد أيهما يسبب الآخر (النمو شرط لتطوير جودة الحكم أم العكس) يساعد المنظمات الدولية والجهات المانحة في تحديد أولويات الدعم بالإضافة إلى توجيه الدعم لجهات معينة داخل الدولة، فإن تحديد السبب والمسبب يساعد الدول ذات الإمكانيات المحدودة في توجيه مواردها التوجيه الصحيح.

وفي السياق نفسه، فإن تحديد أيهما السبب وأيهما النتيجة بين تسجيل نتائج إيجابية في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام وبين النمو الاقتصادي، يساعد في توجيه الموارد التوجيه الصحيح ومن ثم الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة. كما يساعد الدول في تحديد أماكن القصور فيما إذا كان نتيجة خلل في التشريعات والقوانين أو أن الخلل يكمن في تطبيق تلك القوانين وترجمتها إلى أرض الواقع. إن وجهة النظر الأولى تعتقد أن تبني مبادئ الحوكمة من قبل الحكومات هو الأساس نحو تحقيق مستويات متقدمة من النمو والتنمية الاقتصادية، ومن ثم الاستفادة من الموارد

الاقتصادية بالشكل الأمثل. كما يرى هذا الفريق أن تحقيق نمو اقتصادي غير مقترن بتعزيز جودة الحكم قد يؤدي إلى نتائج سلبية من انتشار الفساد وأن يكون النمو قصير المدى لغياب النموذج الإداري المناسب للاستفادة من النمو الاقتصادي. بالمقابل، يرى آخرون أن تحقيق مستويات متقدمة من الحكم الرشيد (جودة الحكم) لا بد أن يصاحبه حد أدنى من النمو الاقتصادي، أي أن الحد الأدنى من النمو الاقتصادي يسهم في توفير الدعم اللازم لتطبيق مبادئ الحوكمة. بمعنى آخر، تختلف الدول الفقيرة أو التي تعاني من مشاكل اقتصادية أولوياتها وتُسخر إمكاناتها نحو النمو الاقتصادي مما يقلل من توجه الحكومات نحو تعزيز جودة الحكم (Acemoglu et al., 2001; Alkire, 2010). في الجزء القادم سوف يتم طرح وتحليل وجهتي النظر لما للموضوع من أهمية، وخاصة بالنسبة للدولة النامية أو في مرحلة تحول اقتصادي.

الحوكمة الرشيدة أساس التنمية الاقتصادية:

يصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي Untied Nations Development Program (UNDP) تقارير سنوية عن حالة التنمية في الدول الأعضاء في الأمم المتحدة human development reports وذلك ابتداء من عام ١٩٩٠م. هذه التقارير تركز على حالة التنمية بشكل عام والتنمية البشرية بشكل خاص مثل الصحة والتعليم والنمو الاقتصادي. حيث تشير نتائج تقارير الأمم المتحدة إلى أهمية تبني مبادئ الحوكمة من قبل الحكومات لتكون أساساً للتنمية البشرية المستدامة وتحقيق مستويات متقدمة في التنمية الاقتصادية. وبعد عشر سنوات من إصدار هذه التقارير، ووفقاً للتقرير الصادر في عام ٢٠٠٠م، فإن ملخص تقارير التنمية البشرية على مدى عشر سنوات «تظهر بوضوح السبب والنتيجة للعلاقة بين الموضوعين [الحوكمة الرشيدة والنمو الاقتصادي] وتشير إلى أن الحوكمة الرشيدة أساس مهم لتطور التنمية البشرية والتنمية المستدامة» (UNDP, 2000, p. 65).

إن سيادة القانون وتعزيز مستوى الشفافية ومحاربة الفساد، بوصفها عناصر للحوكمة الرشيدة، تسهم في زيادة معدلات النمو الاقتصادي عن طريق ضمان الشفافية والنزاهة في ممارسة الأعمال التجارية والخدمية وزيادة إنتاجية العامل والموظف ومن ثم الاقتصاد بشكل عام. كما أن سيادة القانون ورفع مستوى الأداء الحكومي يسهمان في تقليل مخاطر أداء الأعمال وتعزز إنتاجية الأفراد، ومن ثم خلق بيئة استثمارية جاذبة للشركات المحلية والدولية. في دراسة لـ Pradhan and Sanyal

(2011) تناولت العلاقة بين التنمية البشرية والحوكمة في القطاع العام، أشارت نتائج الدراسة إلى أن وجود مؤشرات تصاعدية تؤكد أن جودة الحكم تؤثر في النمو والتنمية الاقتصادية، فكلما كانت مبادئ الحوكمة الرشـــيدة مطبقة في دولة ما فإن ذلك يعزز بيئة الأعمال ويدعم النمو الاقتصادي.

وفي السياق نفســه، أجرى Ndulu and O'Connell (1999) دراسة على العلاقة بـــين الحوكمة والنمو الاقتصادي على دول جنوب الصحراء الأفريقية. فقد أشـــارت نتائج الدراسة إلى أن تجاهل إشراك المنشآت والأعمال الصغيرة في صنع السياسات الخاصة بالاســـتثمار، باعتباره عنصراً مهماً من عناصر الحوكمة الرشـــيدة، أدى إلى هيمنة المنشـــآت الكبيرة الحجم على المشـــاركة في صياغة القوانين، مما أدى إلى أن تلـــك القوانين أهملت مصالح قطاع الأعمال للمنشـــآت الصغير والمتوســـطة، ومن ثم كان له نتائج ســـلبية على النمو الاقتصادي وخاصة فـــي الأمد الطويل. كما أن نتائج الدراسة توضح أن غياب الشفافية وتطبيق مبادئ المساءلة بالإضافة إلى عدم إشراك المســـتفيدين من الخدمات العامة في صنع السياسات العامة أثر في قدرة تلك الدول على بناء اقتصاد قوي لمواجهة الهزات الاقتصادية. وعلى الرغم من المساعدات المالية الكبيـــرة التي تتلقاها تلك الدول من الجهات المانحة، فإن نتائج الدراســـة تشـــير إلى أن غياب تطبيق عناصر الحوكمة الرشـــيدة مثل تعزيز الشـــفافية في العمل الحكومي وإشـــراك المســـتفيدين من الخدمات في صنع السياســـات العامة أثر سلباً في النمو الاقتصادي والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية.

من جهة أخرى، العديد من دول الشرق الأوسط، وخاصة الدول النفطية، تتمتع بدخل قومي عالٍ مصدرة إيـــرادات النفط والغاز. لذا فإن النمو الاقتصادي للدول النفطية يســـجل مستويات مرتفعة في السنوات التي ترتفع فيها أسعار النفط والغاز، أما حين تنخفض الأســـعار فإن التأثير يكون قوياً وســـلبياً على الاقتصاد. إذ يكمن السبب في ذلك إلى غياب الاســـتغلال الأمثل للإيرادات النفطية في بناء تنمية اقتصادية حقيقية ينتج عنها تنمية مســـتدامة لا تتأثر بتقلبات أســـعار المورد الطبيعي سواء كان نفطاً أم غازاً طبيعياً. إن غياب تبني وتطبيق مبادئ الحكم الرشـــيد وخاصة جودة التشريعات والشفافية وضعف فاعلية الأداء الحكومي من أهم الأسباب التي أسهمت في أن تبقى دول الشرق الأوسط الغنية بالنفط رهينة لتقلبات الأسعار.

فـــي دراســـة لــــ Abdellatif (2003)، أكدت نتائج الدراســـة أن أداء دول الشـــرق الأوســـط ودول شـــمال أفريقيا في مؤشرات الحوكمة أثر بشـــكل كبير في مستويات

التنمية الاقتصادية في تلك الدول. فبعد تحليل بيانات النمو الاقتصادي ونتائج الدول في مؤشـــرات جودة الحكم، خلصت الدراسة إلى وجود علاقة إيجابية قوية بين النمو الاقتصادي وجودة الحكم في الدول التي شـــملتها الدراسة. كما أشارت الدراسة إلى أن ضعف تبني دول الشـــرق الأوسط وشمال أفريقيا لمبادئ الحوكمة في القطاع العام لـــم يؤثر في النمو الاقتصادي فحســـب، بل تعدى ذلك ليؤثر فـــي التنمية الاقتصادية والتنمية المســـتدامة في تلك الدول. وهذا بـــدوره أدى إلى عدم قدرة تلك الدول على مواجهة الأزمات الاقتصادية مثل انخفاض أســـعار النفط وارتفاع مؤشـــرات البطالة. لذا يمكن اســـتنتاج أن تبني مبـــادئ الحوكمة في القطاع العام يعد شـــرطاً مهماً نحو الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

إن زيـــادة الوعي الثقافي والقانونـــي لدى الأفراد وخاصة فيما يتعلق بدور الحكومة في توفير خدمات عامة بجودة عالية وتعدد وســـائل الرقابة على الأداء الحكومي، مثل وسائل التواصل الاجتماعي، كل ذلك له أثر إيجابي في مطالبة الأفراد بالمشاركة الفعلية في إدارة شؤون الدولة، وعامل مهم في تقبل المواطنين لتوجهات وخطط الحكومة ومدى التفاعل معها. لذا فإن الكثير من التشريعات والقوانين التي تصدر من الحكومات ذات الســـجل المنخفض في مؤشرات الشفافية والعدالة والمســـاواة وارتفاع معدلات الرشوة والفساد المالي والإداري، العديد من القوانين لا يتفاعل معها المواطنون ولا يتم تطبيقها بالشكل الصحيح، ومن ثم تفشل في تحقيق الهدف من تلك القوانين. مما سبق، نخلص إلـــى أن تطبيق الحكومات لمبـــادئ الحوكمة في القطاع العام عامل مهم وأساســـي في تطبيق الخطط الاقتصادية للحكومـــات وفي تعزيز التنمية الاقتصادية. كما أن تعزيز مستويات الشفافية وإشراك الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صياغات السياسات العامة ومنها الاقتصادية خطوة مهمة نحو تحقيق الخطط التنموية لأي حكومة.

التنمية الاقتصادية أساس لتبني الحوكمة الرشيدة:

على الرغم من أن العديد من الدراســـات تناولـــت العلاقة بين جودة الحكم والنمو الاقتصـــادي (Adams & Mengistu, 2008; Pradhan & Sanyal, 2011; Ndulu & O'Connell, 1999; North, 2009)، فـــإن القليـــل من الدراســـات تناولت تأثير النمو الاقتصادي في تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات (Chong & Calderon, 2000; Kurtz & Schrank, 2007). وترى Grindle (2007) أنه «لســـبب أو آخـــر فإن الدراســـات النظرية والبحثية اعتقدت بشـــكل جـــازم أن الحوكمة مهمة

للتنمية، وبناء عليه يتم إجراء البحوث والدراسات» (Grindle, 2007, p. 560) وهذا يفسر قلة البحوث التي تناولت تأثير التنمية الاقتصادية في تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام وتعزيز جودة الحكم.

ويرى بعض الباحثين والممارسين أن تحقيق مستويات مقبولة من النمو الاقتصادي يعد شرطاً أساسياً لتبني مبادئ الحوكمة، على الأقل في بداية تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام. وفقاً لهذه الرأي فإن الدول الفقيرة أو التي لا تتمتع بحرية سياسية لا يمكن أن تتبنى الحكومات فيها مبادئ الحكم الرشيد، إذ إن المنظمات والأشخاص المستفيدين من الأوضاع الحالية سوف يقاومون أي تغيير. كما أن لدى الدول المنخفضة الدخل متطلبات وأهدافاً تسعى لتحقيقها أكثر أهمية من تبني عناصر الحوكمة وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة، ومن هذه الأهداف رفع مستوى الدخل للمواطنين وتوفير وظائف لهم، بالإضافة إلى توفير الخدمات العامة الأساسية مثل الصحة والتعليم بمستويات مقبولة.

في دراسة لـ Grindle (2007) ترى الباحثة أن النمو الاقتصادي شرط أساسي للتطور في مجال الحوكمة. كما أن هذه الدراسة تناولت تأثير النمو الاقتصادي في تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام، وخلصت إلى أن الدول المنخفضة الدخل تهتم بتحقيق نمو اقتصادي أكثر من اهتمامها بالحريات الشخصية وتطبيق مبدأ الشفافية. وعلى الرغم من أن الفريق الذي يرى أن النمو الاقتصادي مهم لتبني الحوكمة في القطاع العام يعتقد أيضاً بأهمية الحوكمة في تحقيق تنمية اقتصادية على المدى الطويل، إلا أن هذا الفريق يقدم تصوراً مبنياً على أن تبني الحد الأدنى من الحوكمة يكون كافياً لتحقيق النمو الاقتصادي على الأقل في الدول المنخفضة الدخل والتي تسجل درجات متدنية في مؤشرات الحوكمة (Grindle, 2007; Chong & Calderon, 2000). وعليه، فإن الجهات المانحة يجب ألا تطلب من الدولة المستفيدة تحقيق مستويات متقدمة في جودة الحكم كشرط للحصول على المساعدات المالية وغير المالية.

في دراسة لـ kurtz and Schrank (2007) حول العلاقة بين جودة الحكم باستخدام مؤشر الحوكمة الدولي (WGI) والنمو الاقتصادي باستخدام الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، خلصت الدراسة إلى أن النمو الاقتصادي يؤثر في درجة تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام. نتائج الدراسة تشير إلى أن النمو الاقتصادي يحفز تلك الدول على تبني تشريعات وأنظمة تعزز النمو الاقتصادي. إضافة إلى أن المواطنين في الدولة يكون لديهم تقبل أكبر لتبني الحكومة لمبادئ الحوكمة، خاصة إذا

ما اقترن ذلك بتوفير وظائف وتعزيز مســتوى التنمية الاقتصادية والرفاهية للشــعب ورفع مستوى الخدمات العامة الذي يقترن عادة بالنمو الاقتصادي. ومن الأمثلة على اقتصادات حققت نمواً اقتصادياً ســابقاً لتحقيقها مســتويات متقدمة في مؤشــرات جودة الحكم ماليزيا وســنغافورة، فهذه الدول حققت نســبَ نموٍّ عالية سبق تحقيقها درجة عالية في مؤشرات الحوكمة.

هنــا لابد من القول إنه من الصعب الجزم بأن النمو أســاس للتنمية إذ إن إصلاح التشريعات والقوانين تتطلب وقتاً للإقرار ومن ثم التنفيذ. بالإضافة إلى أن الإصلاحات الإدارية والاقتصادية تستغرق وقتاً حتى تظهر نتائجها، لذا فإن الإصلاحات الاقتصادية فــي جوهرها هــي تطبيق لمبادئ الحوكمة فــي القطاع العام. فمثــلاً تطبيق حوكمة الشــركات corporate governance العاملــة في الاقتصاد مثل الإفصاح والشــفافية ونشــر القوائم المالية كما قامت به دول مثل ماليزيا وسنغافورة لضمان أداء الشركات وتعزيز النمو الاقتصادي، هي في الحقيقة تطبيق لعناصر الحوكمة في القطاع العام. كل ذلك يجعل من الصعب الجزم بأن النمو الاقتصادي نتج عنه تعزيز جودة الحكم في دول مثل ماليزيا أو سنغافورة.

مما ســبق، وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق على الســبب والمسبب، هل الحوكمة وتبني مبادئها من قبــل الحكومات يؤدي إلى التنمية الاقتصادية أم أن تحقيق التنمية الاقتصادية هي الأســاس في تبني الحكومات لمبــادئ الحوكمة؟ على الرغم من ذلك فــإن هنــاك إجماعاً على وجود علاقــة قوية إيجابية بين الحوكمة فــي القطاع العام والنمو الاقتصادي في تحقيق الرفاهية للأفراد وتحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية المســتدامة. إن تحقيق التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية هدف تتبناه الحكومات، ولكن الاختلاف يكمن بالأسلوب الذي تتبعه الدول نحو تحقيق التنمية. ونتيجة لوجود ترابــط قوي بين التنمية والحوكمة فإنه من المناســب العمل علــى تبني مبادئ الحكم الرشيد والسعي لتعزيز النمو الاقتصادي بشكل متزامن.

ومما لا شــك فيــه أن الكثير من مبادئ الحوكمة الرشــيدة هي جــزء من ضمان جودة الأعمال والحفــاظ على بيئة اقتصادية جاذبة. فمثلاً، نجد أن مبادئ الإفصاح والشــفافية المطبقة باعتبارها مبادئ لحوكمة الشــركات، تؤدي إلى النتيجة نفســها فــي حال تم تبنيها من قبل المنظمات غير الهادفة للربح والأجهزة الحكومية والشــبه الحكومية. وعلى الرغم من ذلك، فإن مبادئ الحوكمة في القطاع العام أشــمل وأعم مــن مجرد تطبيقها على منظمات الأعمال، حيث تشــكل بالإضافة إلى مبادئ حوكمة

الشركات، المشاركة السياسية والإدارية وحرية الرأي وسيادة القانون وجودة التشريعات والقوانين. إضافة إلى أن الكثير من التشريعات والقوانين التي تقرها الحكومات نحو تعزيز التنمية الاقتصادية تسهم بشكل أو بآخر في ترسيخ مبادئ الحوكمة في مجتمع الأعمـــال. كما أن تحقيق مســـتويات متقدمـــة في النمو الاقتصادي مـــع غياب تبني مبادئ الحوكمة سوف يضعف الاقتصاد في مواجهة الأزمات الاقتصادية أو السياسية وينعكس سلباً على التنمية المستدامة للدول.

إن أحد أهم مهام الحكومة هو السعي إلى تطوير وتحسين الخدمات العامة وتحقيق العدل والمســـاواة لكل مكونات المجتمع من أفــراد ومنظمات. لذلك فإن التركيز فقط على تحقيق النمو الاقتصادي مع إهمال باقي واجبات الحكومة يعد خللاً جوهرياً في قيـــام الحكومات بواجباتها. بالإضافة إلى أن التركيز على تحقيق نمو اقتصادي فقط قد يخدم فئة معينة من الشعب، فئة أصحاب الأعمال، ولا يخدم عامة الشعب.

فـــي نهاية التســـعينيات الميلادية من القرن الماضي حدثـــت أكبر هزة اقتصادية لما كان يعرف آنذاك بالنمور الآســـيوية (إندونيسيا، ماليزيا، سنغافورة، كوريا الجنوبية). ابتداء من عام ١٩٩٦م بدأت المؤشرات على وجود خلل في البيئة التشريعية والتنظيمية التي تحكم وتنظم الأعمال في تلك الدول، وذلك على الرغم من تحقيق تلك الدول لنمو اقتصادي كبير في الســـنوات الســـابقة للأزمة الاقتصادية. في كوريا الجنوبية مثلاً، ســـبقت وتيرة تحرير الاقتصاد بمراحل تطوير التشـــريعات والقوانين الإدارية وتطوير أجهزة وأنظمة الدولة مما أدى إلى تعميق أثر الأزمة الاقتصادية في الاقتصاد الكوري (Kim, 2000). طبقاً لدراسة حول أسباب تأثر الاقتصاد الكوري بالأزمة الاقتصادية علـــى الرغم من ارتفاع الناتج المحلي لســـنوات، فإن التحرر الاقتصادي اللامحدود تم تبنية وتطبيقه في تنظيم مؤسساتي ضعيف مما جعل الاقتصاد غير قادر على مواجهة تبعات تدفق الرساميل من الخارج مما أسهم في انهيار الاقتصاد الكوري عند أول هزة اقتصادية كبيرة (Kim, 2000).

نستخلص مما سبق، أنه لتحقيق التنمية مستدامة لابد للحكومات من تبني مبادئ الحوكمـــة بالتـــوازي مع دعم النمو الاقتصـــادي. كما أن تطبيق مبـــادئ الحوكمة في القطاع العام يعزز متانة الاقتصاد ويدعم الاستقرار الاقتصادي ويساعد الاقتصاد على مواجهة الأزمات والتحديات التي قد تواجهه. إضافة إلى أن التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي الطويـــل الأجل لا يتحقق إلا بتبني الحكومات لمبادئ الحوكمة الرشـــيدة. بالمقابـــل، فإن مســـتوى ودرجة التركيز على مبدأ دون آخـــر يعتمدان على عوامل عدة

من أهمها مســتويات التنمية البشرية والسياسية والإدارية في الدولة. بالإضافة إلى أن التركيبة الاقتصادية للدولة وما إذا كان اقتصاد الدولة يعتمد على المســاعدات أم لا، وهل الاقتصاد يعتمد على موارد طبيعية أو تبادل تجاري أو نشــاط صناعي؟ كل ذلك يؤثر في مســتوى وأهمية تطبيق كل عنصر من عناصــر الحوكمة لتحقيق تنمية اقتصادية وبشرية.

الحوكمة الرشيدة والتنمية البشرية:

يعــد المواطنون والمنظمات غير الحكومية، الخاصة والعامة، في أي بدل هم مكونات أي مجتمع وهم المستفيد الأساسي من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة. فبالإضافة إلى الدور الكبير الذي تسهم فيه القوى العاملة في مختلف مجالات التنمية، فإن العامل في المصنع والأســتاذ في الجهة التعليمية والطبيب في الخدمات الطبية، بالإضافة إلى باقي الأعمال، هي محور التنمية لأي دولة. كما أن العديد من المؤشــرات مثل مؤشــر إنتاجية العامل (employee productivity) تقيس مدى إسهام القوى العاملة في الدورة الاقتصاديــة في الدول المختلفة، فكلما كانت إنتاجية العامل أعلى كان تأثير العمالة في النمو الاقتصادي والإنتاجية واستخدام الموارد بالشكل الأمثل أكثر كفاءة وفاعلية.

إن التنمية البشــرية لا تزيد من إنتاجية العامل وتعزز الاســتخدام الأمثل للموارد البشرية فقط، بل إن التركيز على دعم وتعزيز إسهام الأفراد في إدارة الشأن الوطني والمحلي هو نتيجة مهمة للتنمية البشــرية. كما أن اعتماد أي دولة على العنصر غير الوطني له آثار ســلبية على المدى الطويــل، فعدم نقل الخبرات والمعرفة إلى المواطنين والتحويــلات المالية الكبيرة من العمالة غيــر الوطنية للخارج بالإضافة إلى التأثيرات الاقتصاديــة والاجتماعية والأمنية الأخرى، أمثلة على النتائج الســلبية للاعتماد على العمالــة غيــر الوطنية. كما أن تطبيــق مبادئ الحوكمة في القطاع العام يســهم في التنمية البشرية من خلال «توسيع مجال المشاركة وبناء القدرات لمختلف الكوادر من كل الفئات القادرة على التصدي للمهام والوظائف» (العبادي والمطوري، ٢٠١٤، ص. ٦٩). وكما أن الدول النامية تحتاج إلى خبرات تســاعدها في مراحل التطوير المختلفة، فإن الدول المتقدمة تســتفيد من العمالة في القيــام بأعمال قد لا يؤديها المواطنون، ورغم ذلك فإن غياب الخطط الوطنية التي تســهم في تطوير الموارد البشــرية المحلية خلل جوهري في عملية التنمية.

إن دور المواطنين لا يمكن اختزاله بالنظر إليهم بوصفهم قوى عاملة على الرغم من

أهمية ذلك، ولكن يتعداه ليشمل المشارك في العملية السياسية والإدارية. المشاركة السياسية لمواطني أي دولة لها عدة أوجه وأشكال، فقد تكون بطريقة مباشرة عن طريق الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية على مستوى الدولة وعلى مستوى المناطق. وقد يشارك المواطنون وغير المواطنين بطريقة غير مباشرة عن طريق تقديم الاقتراحات وإنشاء منظمات المجتمع المدني التي تراقب الأداء الحكومي والجمعيات والنقابات التي تسهم في تطوير العمل والعامل. إن الدور الرقابي للمواطنين يعد عنصراً مهماً في إدارة شؤون الدولة، لأن الأفراد هم أبرز المستفيدين من جل الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لذا فإن الجهات المستفيدة هي الأقدر على تقييم مدى تلبية مقدم الخدمة لحاجات المستفيدين ومتطلباتهم.

إن تطوير الموارد البشرية هو حجر الأساس لعملية التنمية بغض النظر عن طبيعة أو شكل الاقتصاد. بالإضافة إلى أن تطوير الموارد البشرية لا يقتصر على التدريب رغم أهميته للقوى العاملة، بل يتعداه ليشمل التعليم العام والجامعي وتوفير خدمات صحية ذات جودة عالية وتأمين أمن وسلامة الأفراد وتحقيق الرفاهية للمواطنين. كما أن تطوير قدرات ومهارات الموارد البشرية يسهم في دعم العملية الإنتاجية والصناعية للدولة إضافة إلى أن التطوير يحقق العديد من الأهداف الأخرى مثل رفع المستوى الثقافي والتعليمي للأفراد مما يسهم في تعزيز فاعلية وكفاءة الأداء الرقابي للأفراد على الأداء الحكومي. كما أن تعزيز مساهمة الأفراد في المشاركة السياسية يتم عن طريق تقديم مقترحات بنّاءة لتعزيز العمل الحكومي والمشاركة في إدارة شؤون الدولة على المستوى المحلي والوطني.

لا شك أن أولويات التنمية تختلف من بلد إلى آخر وفقاً لدرجة النمو الاقتصادي ومستوى جودة الحكم ومدى تطور الأجهزة الحكومية والإدارية في الدولة، ولكن التوازن بين النمو الاقتصادي والتطوير الإداري والمؤسساتي ضمانة نحو التنمية المستدامة. كما أن درجة تطور العملية السياسية والمشاركة من قبل الأفراد في إدارة شؤون الدولة تؤثر في درجة ومستوى تبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام. فكلما كانت المشاركة السياسية كبيرة من قبل الأفراد كان هناك تطبيق أكبر لمبادئ الشفافية والمحاسبة للمسؤولين السياسيين والموظفين الحكوميين. كما أن المشاركة من قبل الأفراد تعتمد على تحقيق مستويات متقدمة من التنمية البشرية، فلا يمكن تصور مجتمع نسبة الأمية فيه عالية أو التنمية البشرية منخفضة أن يكون بيئة مناسبة لتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات جودة الحكم.

إن التنمية البشــرية بصفته مفهوماً تم التطرق إليه من عدة زوايا، ورغم ذلك، فإن هناك اتفاقاً على أن تحسين مســتوى معيشة المواطنين من مختلف جوانبها التعليمية والصحية وزيادة مســتوى الدخل هي أساس للتنمية البشرية. تحسين المعيشة يشمل توفيــر الخدمات العامة (مثل الصحــة والتعليم والنقل والأمــن) بجودة عالية لجميع المواطنين بشكل متوازن كركيزة مهمة للتنمية البشرية. كما أن تحسين مستوى الخدمات الصحية المقدمة للمواطنين والرفع من مســتوى جودة التعليم لتتناســب مع متطلبات ســوق العمل وزيادة دخل المواطنين محاور أساســية للتنمية البشرية. لذلك، فإن هذه المحاور هي عناصر أساسية في تصميم مقاييس التنمية البشرية في الدول.

ولأهمية التنمية البشــرية وأثرها لا في الأفراد فحسب، بل في التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة، فإن العديد من المنظمات الدولية أصدرت مؤشرات لقياس مستويات التنمية البشرية. كل عنصر من عناصر التنمية البشرية يتم قياسه باستخدام مقاييس مختلفة، سواء من قبل المنظمات الدولية أو الحكومات، سعياً للحصول على أفضل النتائج وتقييم للتجربة والاســتفادة من الأخطاء. ومن أشهر مقاييس التنمية البشرية، مؤشر التنمية البشــرية (Human Development Index (HDI كمنتج للأمم المتحدة والذي يقيس مستويات التنمية البشرية للدول الأعضاء. هذا المقياس يتكون من ثلاثة عناصر رئيسية الصحة والتعليم ودخل الفرد. حيث يصدر مؤشر التنمية البشرية بشكل سنوي ابتداء من عام ١٩٩١م، ويتم استخدامه من قبل الباحثين والسياسيين والجهات المانحة لتقييم مســتويات التنمية البشــرية في الدول التي يشــملها التقرير (UNDP, (2010). بالإضافة إلى أن صناع السياســات العامة ومتخذي القرارات في الدول تســتفيد من هذه التقارير في تقييم مســتويات التنمية البشرية وتعزيزها. كما أن هناك العديد من المقاييس الدولية والإقليمية لقياس عنصر أو مجموعة من عناصر التنمية البشرية مثل مؤشر حقوق الإنســان (Human Rights Index (HRI تقرير التنمية البشرية السنوي Human Development Reports (HDRs) (Desai, 1993; Haq, 1995; Ranis, Stewart, & Samman, 2006; Streeten, 1994). هــذه المقاييــس رغــم أهميتها إلا أن هنــاك انتقادات للطريقة التي يتم بها تصميم تلك المقاييس. فمثلاً، يتم احتســاب مستوى الدخل بتقسيم إجمالي الدخل المحلي أو القومي على عدد أفراد الدولة (gross domestic products per capita). وعلى الرغم من انتشار هذه الطريقة بين الباحثين إلا أنهــا لا تعبّر بشــكل دقيق عن توزيــع الدخل القومي بين المواطنــين، إذ إن الدخل القومي لا يوزع بشكل متساوٍ على أفراد المجتمع. وعلى الرغم من تلك الانتقادات، فإن

مقاييس التنمية البشرية وخاصة مؤشر التنمية البشرية يشكل أهمية كبيرة لدى صناع السياسات ومتخذي القرارات على المستويين المحلي والدولي.

التنمية البشرية في مجملها نتيجة لعمل تقوم به الحكومة إما بشكل كامل أو جزئي، وتشرف عليه بشكل كامل عن طريق الهيئات الصحية والتعليمية والخدمية الحكومية. بالإضافة إلى دور الجهات التشريعية في إقرار التشريعات والقوانين، فإن الحكومة هي المسؤولة عن تفسير وتنفيذ وإقرار القوانين، ومن ثم الإشراف على التنفيذ. وعلى الرغم من الإسهام الكبير للمؤسسات الخاصة أو الشبه الحكومية في تقديم خدمات الصحة والتعليم، وخاصة في ظل موجة الخصخصة للخدمات العامة، فإن الحكومة تلعب دوراً مهماً عن طريق الإشراف على التنفيذ والرقابة على أداء تلك المؤسسات.

مما سبق، يتضح أن التنمية البشرية مفهوم عام ويتكون من عدة عناصر، لذا فإنه من الصعب إيجاد نموذج عام واحد يمكن اعتماده وتطبيقه على كل الدول والمجتمعات. التركيبة الاقتصادية والاجتماعية تلعب دوراً مهماً في ترتيب الأولويات الخاصة بالتنمية البشرية ومن ثم توجيه الخطط التنموية وفقاً لذلك. ونتيجة لمحدودية الموارد لكثير من الدول، فإن ترتيب الأولويات ووضع الخطط عنصر مهم لتحقيق التنمية البشرية المتوازنة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة. كما أن جزءاً مهماً من وضع الخطط التي تدعم وتعزز التنمية البشرية هو تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام.

إن العلاقة بين التنمية البشرية وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام أحد الموضوعات التي تم مناقشتها في الكثير من البحوث وفي العديد من المجالات مثل الإدارة العامة والاقتصاد وعلم الاجتماع (Arndt & Oman, 2006; Kaufmann & Kraay, 2002; Mehanna et al, 2010; Pradhan & Sanyal, 2011; Przeworski et al., 2000). وتشير هذه الدراسات إلى أن تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام أساس لتحقيق أهداف التنمية البشرية. كما أن الاستفادة من تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام مثل المشاركة والمساءلة وحرية التعبير وحماية حقوق الإنسان لا يمكن أن تحقق أهدافها إلا بوجود أفراد مجتمع ذوي مستوى تعليمي وصحي عالٍ ويتوفر لهم مستوى معيشي مقبول. بالمقابل، فإن تعزيز جودة التعليم والصحة لا يتحقق إلا عن طريق أداء فعال للحكومة. في دراسة لـ Pradhan and Sanyal (2011) حول العلاقة بين الحوكمة في القطاع العام والتنمية في الدول النامية، أشارت نتائج الدراسة إلى أن تطبيق مبادئ الحوكمة وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد مثل سيادة القانون والشفافية من قبل الحكومات شرط لتعزيز المخرجات التعليمية وجودة

الخدمات الصحيــة المقدمة للأفراد. لذلك ولتحقيق مســتويات متقدمة في التنمية البشرية لابد من تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، ولتعزيز ورفع مستوى جودة الحكم لا بد من تعزيز مستويات التنمية البشرية.

وبالإضافــة إلى تطوير العمل الإداري والمؤسســاتي للدولــة، يدعم تحقيق التنمية البشرية النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية. لذا، أشارت الكثير من الدراسات إلى وجود علاقة قوية بين تحقيق مستويات متقدمة من التنمية البشرية وتحقيق مستويات متقدمة من التنمية الاقتصادية (Smith, 2007; Adams & Mengistu, 2008). كما أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، يشــير إلى أن التنمية المستدامة لا يمكن أن تتحقق إلا بتحقق تنمية بشــرية بشكل موازٍ. طبقاً لتقرير التنمية البشرية الصادر من الأمم المتحدة، فإن «الموارد الناتجة من النمو الاقتصادي توظف في تحقيق التنمية البشرية وخلق وظائف، في حين أن التنمية البشرية تسهم في تحقيق النمو الاقتصادي» (UNDP, 2000, p. 7).

مما ســبق يتضح أهمية التنمية البشرية وعلاقتها القوية الإيجابية في تعزيز النمو الاقتصادي وتعزيز جودة الحكم على المســتويين الوطني والمحلي، وذلك بتهيئة وتأهيل وتدريب الأفراد للمشاركة في إدارة شؤون الدولة بكفاءة وفاعلية. بالمقابل، فإن التنمية البشــرية لا يمكــن أن تتحقق إلا بأداء حكومــي فعال مبني على الشــفافية وتحقيق العدل والمساواة بين أفراد المجتمع. لذا، فإن تعزيز مستويات التنمية البشرية وتطوير الطريقة التي تدار بها شؤون الدولة، كل ذلك يسهم في تحقيق تنمية مستدامة.

الحوكمة ومحاربة الفساد:

تتعدد أشكال الفساد لتشمل الفساد الإداري والمالي والاقتصادي والفساد السياسي، ولكل منهم تعريفه وآثاره الســلبية تجاه التنمية. فمثلاً، سوء استخدم السلطة وتقديم مبالغ مالية للحصول على خدمات خارج الإطار القانوني والمحسوبية أو الواسطة، كلها أشــكال للفساد. كما أن أثر الفســاد لا يقتصر على تعطيل التنمية، بل يتعداه ليشمل التأثير السلبي في الثقافة والمجتمع والتأثير في الانتماء الوطني للأفراد.

تشــير التقديرات العالمية إلى أن الفســاد بكل أشكاله يشكل ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي العالمي، أي ما يعادل ٢,٦ مليار دولار سنوياً. بالإضافة إلى أن تكلفة الرشوة وحدها على الاقتصاد العالمي، كحالة من حالات الفساد، تقدر بأكثر من مليار دولار أمريكي ســنوياً. بالإضافة إلى تأثيرها الســلبي في جــودة مخرجات البرامج

والمشـــاريع نتيجة ترسية المشـاريع العامة بطرق غير قانونية على شركات قد لا تلتزم بمعايير الجودة، تتوقع التقارير أن حالات الرشـــوة ترفع من تكلفة أداء وإدارة الأعمال بنســـبة ١٠٪ عالمياً، إذ تزيد هذه النســـبة لتصل إلى ٢٠ ٪ في الدول النامية (OECD, 2014; World Economic Forum, 2014).

ونتيجة للآثار السلبية الاقتصادية وغير الاقتصادية لظاهرة الفساد، أقرت العديد من الدول تشـــريعات وقوانين لمحاربة ومكافحة الفساد وتجرم الأعمال التي تؤدي إليه وذلك للحد من الآثار الســـلبية للفساد الإداري والمالي على المجتمع والاقتصاد المحلي والدولـــي. وبما أن الفســـاد الإداري والمالي والسياســـي لا يقتصـــر على قطاع معين فحسب، فإن أنظمة محاربة الفساد، وخاصة في الدولة المتطورة، أقرت قوانين محددة لكل من القطاع الحكومي والخاص. وعلى الرغم من تشـــابه مسببات وأشكال الفساد بين القطاعين، إلا أن القطاع العام يشمل الفساد السياسي بالإضافة إلى الفساد المالي والإداري الذي يشـــترك مع القطاع الخاص فيه. كما تم إصدار مقاييس ومؤشـــرات برعاية المنظمات الدولية، مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي، لقياس الفســـاد ومحاربته عن طريق إظهار آثاره السلبية على الاقتصاد والمجتمع.

ويمكـــن تعريـــف الفســـاد بأنـــه إســـاءة اســـتخدام الســـلطة لتحقيـــق منافـــع شـــخصية(Transparency International, 2014). من جهتها، تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الفســـاد بأنه إساءة استخدام الوظيفة العامة أو الخاصة لتحقيق مصالح خاصة، وهذا يشمل الرشوة والاختلاس والمحسوبية، بالإضافة إلى التصرفات غير القانونية والاحتيال وغسيل الأموال (OECD, 2014). أما Choudhary (2002)، فيعرف الفســـاد بأنه «قبول أي منفعة نقدية أو من أي نوع لأداء أعمال روتينية إدارية أو لتقديم خدمة لفرد أو منظمة باســـتخدام السلطة الرسمية» (Choudhary, 2002, p.98). لذلك يمكن القول إنه على الرغم من أن الفســـاد يشـــترك فيه القطاع العام والخـــاص والمنظمات الغير هادفة للربح، فإن القطـــاع الحكومي هو حجر الزاوية في محاربة الفســـاد عن طريق إقرار التشريعات والقوانين وتطبيقها والتي تدعم مكافحة الفســـاد في القطاعين العام والخاص، بالإضافة إلى توعية المجتمع بأخطار الفســـاد ومحاربته (Gupta & Abed, 2002).

من جهة أخرى، العديد من الأسباب تم التطرق إليها من الباحثين كأسباب لانتشار الفســـاد داخل الدولة وبين الدول. ففي بيئة الأعمال مثلاً، فإن تبني بعض الحكومات نظام الســـوق الحر بصفته أســـلوباً اقتصادياً مع غياب التنظيم الإداري الذي يضمن

الشفافية وتطبيق القانون، تم تقديمه بوصفه أحد أسباب انتشار الفساد؛ إذ إن ارتفاع مستوى التجارة البيني بين الدول، مع وجود اختلاف في القوانين واختلاف تعريف الفساد، وعدم تبني أو غياب تطبيق بعض الدول لأنظمة تجرم الفساد، كل ذلك أدى إلى استغلال هذا الاختلاف من قبل بعض المؤسسات الخاصة لتحقيق منفعة ومكاسب غير قانونية (Gupta & Abed, 2002). وفي بعض الدول الأقل تطوراً لا يوجد قانون يضمن ويعزز الشفافية في القطاع الحكومي والخاص مما أدى إلى ضعف الجهود في محاربة الفساد نتيجة غياب المعلومة. ويعتقد عبوي وحريز (٢٠٠٦) أن أهمية الشفافية تكمن في أنها «قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وهي بذلك أداة هامة جداً لمحاربة الفساد التي يسري خاصة في الدول النامية حيث تتطلب الكشف عن مختلف القوانين والقواعد والأنظمة والتعليمات والمعايير والآليات بشكل عام للإقرار عملياً بالمساءلة والمحاسبة في حالة عدم احترام أو مراعاة تلك الآليات والقواعد» (عبوي وحريز، ٢٠٠٦، ص. ٨١).

ولا يقتصر الفساد على الدول النامية، وإنما يمتد ولو بنسبة أقل إلى كل الدول حتى الدول التي تعد متقدمة تنظيمياً وإدارياً. في دراسة للمفوضية الأوربية في عام ٢٠١٤م بلغ حجم الفساد في دول الاتحاد الأوربي مليار يورو، وهو ما يعادل ١٪ تقريباً من ميزانية الاتحاد الذي يشمل ٢٨ دولة (OECD, 2014). أما الولايات المتحدة الأمركية ورغم إقرارها للعديد من القوانين لمحاربة الفساد وكونها دولة متقدمة تنظيمياً وقانونياً في محاربة الفساد، فإنها مازالت تسجل مستويات منخفضة في مؤشر الفساد العالمي، فقد أشار مؤشر الفساد العالمي لأمريكا في عام ٢٠١٤م أن ترتيبها ١٧ من ١٧٥ دولة/ و٧٤٪ كدرجة في المؤشر (World Economic Forum, 2014). لذلك، يمكن استنتاج أن الفساد ظاهرة عالمية لا يمكن حصرها في منطقة أو دولة محددة.

كما أن الفساد لا يؤثر سلباً في التنمية الاقتصادية بل يتعداه ليشمل كل مناحي الحياة. فمثلاً نجد أن الفساد أحد أهم أسباب ضعف العدالة في توزيع الدخل بين الأفراد. كما أن الفساد يؤدي إلى زعزعة الثقة بالأنظمة والقوانين نتيجة عدم فاعليتها أو غياب تطبيقها الفعال مما يؤدي إلى ضعف في محاربة الفساد. بالإضافة إلى أن الفساد يسهم بشكل مباشر في غياب العدل والمساواة في تطبيق الأنظمة. لذا يمكن القول إن الفساد يؤثر بشكل سلبي في الأداء الحكومي ونتائج تنفيذ المشاريع والبرامج العامة ومن ثم جودة الخدمات العامة (عبوي وحريز، ٢٠٠٦؛ Choudhary, 2015; Gupta & Abed, 2002).

من جهة أخرى، تُنفق الحكومات مبالغ طائلة على الإصلاح الإداري سعياً للوصول إلى تطوير العمل الحكومي وتقديم خدمات عامة ذات جودة عالية. ففي تقرير للبنك الدولي صدر في عام ٢٠١٣م، أشار التقرير إلى أن حجم المساعدات المقدمة من المانحين، المنظمات الدولية والدول، الموجهة للإصلاح والتطوير الإداري يعادل ١٢٨,٣ مليار دولار في ٢٠١٢م (World Bank, 2013)، وهو ما يوضح اعتراف الجهات المانحة بأهمية الإصلاح الإداري في دعم وتعزيز فاعلية وكفاءة الأداء الحكومي. إن الهدف من دعم الإصلاح الإداري وخاصة في الدول النامية هو تحقيق الاستفادة القصوى من موارد الدولة البشرية والاقتصادية ومن المنح والمساعدات المقدمة للدولة المستفيدة.

إن أحد أبرز أهداف الإصلاحات الإدارية تطوير وتعزيز فاعلية وكفاءة الأداء الحكومي يكمن في تعزيز مبادئ الشفافية والمحاسبة والمسؤولية في الأنظمة من قبل الحكومات باعتبارها عناصر أساسية للحوكمة في القطاع العام. بالإضافة إلى أن تعزيز جودة الأنظمة والتشريعات بشكل عام والخاصة بمكافحة الفساد، فإن تعزيز مستوى الشفافية في أداء الأعمال الحوكمية ومخصصات المشاريع العامة وإدارة البرامج والخدمات الحكومية بشكل فعال وكفء يساعد في السيطرة على الفساد والحد من نتائجة السلبية. كما أن إشراك المنظمات غير الحكومية والأفراد في الرقابة على الأداء الحكومي يسهم في تبني الحوكمات لمبدأ الشفافية ويعزز من فاعلية الرقابة على الأداء الحكومي. كما أن تطوير الأداء الحكومي يتطلب وجود أنظمة وتشريعات ذات جودة عالية تسهم في تعزيز جودة البرامج والمشاريع الحكومية (Andrews, 2008).

مما سبق يتضح أن تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام تسهم بشكل مباشر في محاربة الفساد وتعزيز جودة مخرجات العمل الحكومي. كما أن العديد من الدراسات خلصت إلى أن هناك علاقة إيجابية بين جودة مخرجات الأداء الحكومي ومحاربة الفساد والاستغلال الأمثل للمخصصات المالية للمشاريع والبرامج العامة (Dixit, 2009; Rajkumar & Swaroop, 2008; Santiso, 2001). كما أن تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام عنصر مهم من عناصر محاربة الفساد، وذلك بالتأكيد على تطبيق مبادئ الشفافية وتحديد المسؤوليات، مما يسهم في إدارة شؤون الدولة بكفاءة وفاعلية. بالإضافة إلى ذلك، فإن تطبيق مبادئ الحوكمة يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة في توزيع الدخل بين الأفراد وتعزيز مبدأ سيادة القانون بوصفها عناصر مهمة من عناصر الحوكمة الرشيدة.

ملخص الفصل:

كما أن التنمية المستدامة حق من حقوق الشعوب، فهي واجب على الحكومات السعي لتحقيقها. وإن التنمية البشرية والاقتصادية تسهم بشكل مباشر في التنمية المستدامة، وبالمقابل فإن مبادئ الحوكمة في القطاع العام تسعى إلى تحقيق التنمية بتفعيل مبادئ المحاسبة والمساءلة والشفافية في القطاع الحكومي والخاص، وذلك يتطلب تبني أنظمة وقوانين ذات كفاءة وفاعلية. فكما أن التنمية البشرية تسهم في إعداد الكوادر المؤهلة والقادرة على المشاركة بفاعلية في إدارة الشأن العام، فإن تبني مبادئ الحوكمة الرشيدة يسهم في تحقيق التنمية. لذا، فإن العلاقة بين جودة الحكم وتحقيق مستويات متقدمة في التنمية الاقتصادية والبشرية لا يمكن تجاهله.

من جهته، فإن الإصلاح الإداري عامل مهم نحو الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية للدول. كما أن توفير بيئة إدارية وتنظيمية تتسم بالكفاءة والفاعلية عنصر أساسي في تعزيز جودة الخدمات العامة وتوفير بيئة استثمارية جاذبة وداعمة للاستقرار الاقتصادي. كما يعد تطبيق مبدأ الشفافية من أبرز المحاور في محاربة الفساد، لذلك فإن نتائج مؤشرات الشفافية تسهم بشكل فعال في صياغة السياسات العامة واتخاذ القرارات على المستويين المحلي والدولي. كما أن محاربة الفساد والحد منه مطلب شعبي قبل أن يصبح حكومياً. لذا، فإن العديد من الحكومات أصدرت قوانين وأنظمة لمحاربة الفساد بشتى أنواعه، المالي والإداري والسياسي. كما أن المنظمات الدولية التي تنظم العلاقات التجارية بين الدول، مثل منظمة التجارة العالمية وغيرها تحارب الفساد بعدة طرق منها تفعيل التنسيق بين الدول وحث الدول على إصدار قوانين تجرم الفساد حتى لو وقع في دولة أخرى من شركة تابعة للدولة الأم. ونظراً لأهمية محاربة الفساد والحد منه، تم تقديم نموذج الحوكمة في القطاع العام ليكون أداة مهمة لتحجيم الأثر السلبي للفساد في التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة. إن تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام، مثل تعزيز مستوى الشفافية في العمل الحكومي، يسهم في تحقيق مستويات متقدمة في جودة الحكم. كما أن تفعيل الرقابة على الأداء الحكومي والرفع من مستوى جودة التشريعات والأنظمة الحكومية وتحديد المهام والمسؤوليات للمسؤولين الحكوميين نتيجة حتمية لتعزيز مبدأ الشفافية وجودة الحكم. في الفصل القادم سوف يتم استعراض تأثير الحوكمة في القطاع العام على الإصلاح المؤسسي والإداري، بالإضافة إلى تحليل ومناقشة العلاقة بين الإصلاح الإداري ومبادئ الحوكمة في القطاع العام.

الفصل السادس
الحوكمة والإصلاح المؤسسي والإداري

مــن أكثر الموضوعــات التي تمت مناقشــتها في العديد من الدراســات والبحوث والنقاشــات العامة موضوع الديموقراطية والمشــاركة السياســية. كما أن العديد من الثورات والانقلابات السياســية والحروب بين الدول نشــبت نتيجة مطالبة المواطنين بمزيد من المشاركة السياسية والإدارية في إدارة شؤون الدولة وحماية حقوق الأقليات. وحتى في الدول التي تعد متقدمة في تطبيق مبادئ الديمقراطية والمشاركة السياسية، هناك دائماً المزيد من المطالب لتبني وتطبيق مبادئ أكثر ديموقراطيةً.

وعلى الرغم من كل ذلك، فإن تعريف المشــاركة السياسية وتحديد العناصر المهمة لها والفائدة من تطبيقها كلها موضوعات لم يتم الاتفاق عليها بين المفكرين والمنظمات الدولية، ولا حتى بين الدول المتقدمة في تبني وتطبيق مبادئ الديمقراطية. فمفهوم المشــاركة السياســية والإدارية في إدارة شــؤون الدولة، وطريقــة تطبيقه وغيره من الموضوعات ذات الصلة، شغلت حيزاً كبيراً من النقاشات العلمية والسياسية وحتى رجل الشــارع العادي. ورغم ذلك، مازال هناك اختلاف كبير في وجهات النظر حول: متى تطبق؟ وآلية التطبيق، وما نتائج تفعيل مشاركة الأفراد؟ كما أن نتائج إشراك الأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة شــؤون الدولة، نتائجهــا على التنمية الاقتصادية والبشــرية والتنمية المستدامة، تحتل جزءاً كبيراً من اهتمام السياسين والباحثين على المســتويين المحلي والدولي. نتيجة لذلك، فإن نظــرة الحكومات والأفراد تجاه تعزيز مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة على المستوى الوطني والمحلي تختلف باختلاف التركيبة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

ونظــراً لأهمية الموضوع، يســتعرض هذا الكتاب مبدأ المشــاركة مــن قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية (منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص) في إدارة شــؤون الدولة والإســهام في صياغة وتبني السياسات العامة واتخاذ القرارات والرقابة على الأداء الحكومي باعتبارها جزءاً من نموذج الحوكمة في القطاع العام. وتتعدد أشكال المشــاركة فقد تكون عن طريق الانتخاب المباشر أو التمثيل الجزئي للمواطنين بوجود ممثلين لأفراد الشعب في دائرة صنع القرار، مثل البرلمانات ومجالس الشعب والمجالس التشريعية. كما أن المشاركة قد تتمثل في تعيين الحكومة لممثلين للشعب في المجالس

التشـــريعية، وهي طريقة لتفعيل مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة. وعلى الرغم من تعدد أشـــكال المشاركة الشعبية في إدارة شـــؤون الدولة، وتعدد مسميات وأشكال المجالس التشـــريعية وربط المشـــاركة بموضوعات مختلفة، فإن الجزء القادم من هذا الكتاب ســـوف يركز على مدى تأثير حجم وشـــكل وآلية مشـــاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في العملية السياســـية والإدارية على تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات، وتعزيز جودة الحكم.

الحوكمة والديمقراطية:

يتناول مفهوم الحوكمة مشـــاركة أفراد المجتمع ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة وصنع السياسات العامة واتخاذ القرارات وتقييم أداء الحكومات. ورغم أن التركيز الأساســـي هو على المشـــاركة على المســـتوى المحلي، فإن السياســـات على المســـتوى الوطني تُؤثر في السياسات والبرامج بشكل عام. لذلك من الصعوبة بمكان التركيز على المســـتوى المحلي وإغفال الدور والتأثير الكبير للعملية السياسية والإدارية على المستوى الوطني لوجود تداخل كبير بينهما. ولتحقيق المشاركة التي تخدم الصالح العام، لابد من تبني عناصر الحوكمة مثل الشـــفافية والعدالة وحرية التعبير وســـيادة القانون وتطبيق مبادئ المســـاءلة والمحاســـبة على المستوى الوطني بالتزامن مع تطبيق تلك المبادئ على المستوى المحلي.

وبالنظر في مفهوم الحوكمة والمشـــاركة السياسية من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية نســـتخلص وجود علاقة وثيقة بين المفهومـــين، فتطبيق مبادئ الحوكمة من قبل الحكومات يتطلب تطبيق شـــكل من أشكال المشـــاركة السياسية (الديمقراطية)، كما أن تطبيق مبادئ الحوكمة مثل الشـــفافية وســـيادة القانون والمشـــاركة هي أساس للمشاركة السياسية والإدارية الفعالة، لأن تطبيق تلك المبادئ يضمن حصول المشاركين على المعلومات المطلوبة بالإضافة إلى ضمان حقوقهم بوصفهم مشـــاركين في العملية الإداريـــة والتنظيمية للدولة. لذلك قُدّمت الحوكمة فـــي القطاع العام باعتبارها أداة لتطبيـــق بعض مبادئ الديمقراطية الأساســـية، أي أن تطبيق مبادئ الحوكمة هو أحد الطرق والأدوات التي تؤدي إلى تعزيز العملية الديمقراطية في الدول (de Ferranti et al., 2009; Grindle, 2010; Kemp & Parto, 2005; Newman, 2001).

فبينمـــا يركز نمـــوذج الإدارة التقليدي علـــى ووجود ممثلين للشـــعب في المجالس التشـــريعية، فإن تطبيق نموذج الحوكمة يســـهم في تعزيز مشاركة الأفراد والمنظمات

غيـــر الحكومية في العملية السياســـية والإدارية، من صنع السياســـات العامة واتخاذ القـــرارات (Frahm & Martin, (2009. كما أن الأفراد والمنظمات غير الحكومية في ظل نموذج الحوكمة في القطاع العام يشـــاركون مشـــاركة فعالة في الرقابة على أداء الحكومة عن طريق الإســـهام في تكوين المجالس المحلية وتقييم الأداء الحكومي ومدى تحقيق الحكومة لأهدافها وخططها المتفق عليها بين الحكومة والأفراد والمنظمات غير الحكومية. ويرى (Box (1998 من جهته، أن المشاركة في صنع السياسات العامة في ظل نموذج الحوكمـــة مقارنة بالتمثيل في ظل نموذج الإدارة التقليدي هو في الحقيقة عودة إلى أصل العملية الديمقراطية، بحيث يتم مشـــاركة المســـتفيدين المباشرين من الخدمات العامة في صنع السياســـات العامة واتخاذ القرارات التي تمس حياتهم مساً مباشراً. وفي السياق نفسه، يعتقد (Kaufman et al. (2009b أن الحوكمة تشمل كل الأنشطة التي يمارسها المسؤولون الحكوميون لحل المشكلات التي تواجه أفراد المجتمع وتطبيق مبادئ الديمقراطية والمشاركة السياسية والإدارية.

وفـــي ظل نموذج الحوكمة فـــي القطاع العام يتغير دور الحكومة من دور المســـؤول عن إقرار وتنفيذ السياســـات العامة إلى دور المنســـق بين الجهات المشـــاركة في صنع السياســـات العامة مثل المنظمات غير الهادفة للربـــح والأفراد والقطاع الخاص، وهو ما يعزز المشاركة السياسية من قبل المنظمات غير الحكومية. لذا يعرّف Neumayer (2003) الحوكمة على أنها «الطريقة التي يتم بها تمكين صناع السياســـات من اتخاذ القرارات، والطريقة التي يتم بها صنع وتطبيق السياسات ودعم الحكومة لحق المواطنين بالمشـــاركة» (Neumayer,2003, p. 8). وعليه، في ظل نموذج الحوكمة تكون مشاركة المواطنـــين والمنظمات غير الحكومية للحكومة فـــي عملية صنع واتخاذ القرارات على المستوى المحلي والوطني؛ أكثر فاعلية مقارنة بتطبيق النموذج التقليدي في الإدارة.

إن مـــن أهم خصائص الحوكمة الرشـــيدة المشـــاركة من قبل الأفـــراد في العملية السياســـية، بالإضافة إلى احترام حقوق الإنســـان والشـــفافية في إدارة شؤون الدولة (Agere, 2000; Clingermayer & Feiock, 2001; Denhardt & Denhardt, 2007). كما أن درجة مشـــاركة المنظمـــات غير الحكومية والأفراد في صنـــع وتطبيق ومراقبة تنفيذ السياســـات العامة هي أحد العناصر التي تجعل من الحوكمة رشيدة أم لا. لذا، يمكن تعريف الحوكمة الرشيدة بأنها «قدرة الحكومة على تطوير نظام فعال وذي كفاءة ويتصف بالمســـاءلة ويدعم مشاركة المواطنين على المشاركة ويعزز العملية الديمقراطية» (Riddell, 2007, p. 374). كمـــا تم ربـــط تســـجيل درجات منخفضة في مؤشـــرات

الحوكمة من قبل الحكومات وتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة بانخفاض درجة المشاركة السياسية من قبل المواطنين وضعف تطبيق العملية الديمقراطية (Abdellatif, 2003; Pradhan & Sanyal, 2011). إن غياب الشفافية في العمل الحكومي أو انعدام حرية التعبير مثلاً، كل ذلك يؤثر في مستوى وحجم المشاركة السياسية والإدارية من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية، مما يؤثر في فاعلية المشاركة.

من جهة أخرى، توصلت دراسة حول العلاقة بين طبيعة النظام السياسي (ديمقراطي أم غير ديمقراطي) من جهة وبين جودة الحكم والشفافية والنمو الاقتصادي من جهة أخرى، شملت ١٤١ دولة خلال الفترة من ١٩٥٠-١٩٩٠، إلى وجود علاقة قوية بين المتغيرات (Przeworski, et al., 2000). فتشير دراسة (2000) .Przeworsk, et al إلى وجود علاقة إيجابية قوية بين درجة المشاركة السياسية من قبل المواطنين وبين تحقيق مستويات متقدمة في جودة الحكم والتنمية الاقتصادية. فكلما كانت المشاركة تضم أغلب أفراد المجتمع والمنظمات غير الحكومية العاملة فيه، وتشمل المستويين الوطني والمحلي، أثر ذلك إيجاباً على مستوى تطور الحكم وتحقيق التنمية المستدامة. كما أن هذه النتائج تتطابق مع العديد من الدراسات التي تمت على مستويات محلية والتي تدرس وتحلل العلاقة بين مستويات المشاركة السياسية والإدارية للأفراد والمنظمات غير الحكومية وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة (Gasiorowski, 1995; Haftel & Thompson, 2006; Kim, 2000).

إن تعزيز مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات ومراقبة أداء الحكومة ودعم العملية الديمقراطية، لا يخدم القطاع العام ورفع مستوى الخدمات العامة فحسب، بل يتعدى ذلك ليؤثر في أداء القطاع الخاص والنمو الاقتصادي. المستويات المنخفضة من المشاركة الإدارية والتنظيمية للمواطنين تؤثر سلباً في مستوى الشفافية والإفصاح في الأعمال مما يعزز من مستويات الفساد (Davidoff & Zaring, 2008; Repucci, 2011). كما أن العديد من المقاييس مثل المقياس الدولي للمخاطر The international country guide (ICRG) ومؤشر أداء الأعمال business Index، تركز على قياس تأثير تبني الحكومات لمبادئ الديمقراطية في أداء الأعمال ونتائج ذلك على الأداء الاقتصادي للدول. حيث تقيس هذه المؤشرات وغيرها مدى تطبيق مبادئ العملية الديمقراطية في الدولة وحجم المشاركة السياسية والإدارية للأفراد في إدارة شؤون الدولة وتأثير ذلك في بيئة الأعمال، مما يدل على أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في تعزيز البيئة والاستثمارية.

مــن جهة أخرى، يركز مؤشــر المشــاركة والمســاءلة في مقياس الحوكمــة الدولي Worldwide Governance Indicators (WGI)، باعتبــاره مقياســاً مهماً في موضوع الحوكمة في القطاع العام؛ على مؤشــر الديمقراطية democracy index بوصفه أحد مكونات بناء المؤشــر، مما يعــزز أهمية تبني العملية الديمقراطيــة من قبل الدول في تحقيق مســتويات متقدمة من جودة الحكم. لأن سبب إدراج درجة المشاركة السياسية من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية في مؤشرات أداء الأعمال، هو أنه كلما كانت المشاركة أكبر فهذا يعزز من كفاءة أداء الأعمال ويقلل الفساد الإداري والمالي، بالإضافة إلى تقليل درجة المخاطر السياسية من حدوث انقلاب في الحكم أو فوضى إدارية مما يسهم إسهاماً مباشراً في تعزيز الاستقرار الاقتصادي وخلق بيئة جاذبة للاستثمار.

ويمكن القول إن التنمية المســتدامة وتحقيق اســتقرار اقتصادي وسياسي وتعزيز مســتويات الخدمات العامة لا يتحقق إلا بتعزيز مستويات مشاركة المواطنين في إدارة شــؤون الدولــة (Arndt & Oman, 2006; de Ferranti et al., 2009). وبذلــك فإن إشــراك المســتفيد النهائي في صياغة السياســيات العامة والكيفية التي يرغب فيها تقــديم الخدمات العامة عنصر مهم في تحقيــق الرضا عن الخدمة المقدمة. كما أن الأزمــة الاقتصادية التي بدأت في نهاية ٢٠٠٨ كانت دليلاً ومؤشــراً مهماً على أهمية تطبيــق وتفعيل المشــاركة الإدارية والتنظيمية من قبل الأفراد في تحقيق الاســتقرار الاقتصــادي والسياســي. لأن ضعف الرقابة علــى أداء الحكومة وفي بعض الحالات غياب مشــاركة المواطنــين فيها أدى إلى عدم وجود تشــريعات وقوانين – أو وجودها وعدم تطبيقها بالشــكل المناســب– تنظم قطاع الأعمال وتراقــب الأداء لضمان عدم حصــول أزمة اقتصادية، وهو ما كان غائباً فــي الكثير من الدول مما نتج عنه الأزمة الاقتصادية العالمية في ٢٠٠٨ (Albassam, 2013).

لذا يمكن القول، إن مبادئ الحوكمة الرشيدة تُقدِّم أسلوباً إدارياً يعتمد على المشاركة من قبل المســتفيدين من الخدمات في رسم الإســتراتيجيات وتنفيذ ومراقبة العملية الإدارية لتقديم خدمات أكثر فاعلية وكفاءة للمستفيدين على المستوى المحلي ومستوى الدولة بشــكل عام. لكن ونتيجة لعدة أسباب، أصبح التركيز في تطبيق الحوكمة على المســتوى المحلي، تحتاج أغلب السياســات العامة على المستوى الوطني (مثل الخطط الاقتصادية بعيدة المدى أو الاتفاقات الدولية) إلى خبراء ودراســات وتحليل قد يكون مــن الصعوبة إشــراك المواطن العادي غير الخبير في النقاشــات أو الصياغة. وفي الدول التي يضمن نظامها مشــاركة سياسية وإدارية للمواطنين، فإن ممثل الشعب في

السـلطة التشـريعية (عضو المجلس التشريعي) يكون هو المسـؤول أمام الناخبين عن تحقيق المصلحة للأفراد والمنطقة التي يمثلها (الحمداني، ٢٠١٤؛ عوملي، ٢٠٠٦؛ Irvin and Stansbury 2004). لذا فإن إشراك المواطن العادي بشكل مباشر في الموضوعات السيادية والتي تحتاج إلى خبرات من نوع خاص قد يكون عائقاً أكثر من كونه مساعداً للتطوير الإداري. بالمقابل، فإنه يمكن الاسـتفادة من مشـاركة المواطنين في الإسهام في إدارة الشؤون المحلية، وخاصة في الدول التي لا يمارس الأفراد فيها أي شكل من أشـكال المشاركة أو يمارس الأفراد مسـتوى محدوداً من المشاركة السياسية والإدارية في إدارة شـؤون الدولة. كما أن مشـاركة الأفراد في إدارة الشؤون المحلية مثل إقرار البرامج والمشـاريع المحلية وإدارة الخدمات العامة المحلية ووضع الخطط الاقتصادية والتعليمية والصحية ومراقبة أداء الحكومة، هذه المشـاركة تسـهم في الاستفادة من الخبرات المحلية نتيجة خبرتهم ومعرفتهم بالشأن المحلي، وهو ما يضمن تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام على المستوى المحلي، على أقل تقدير.

ونظراً لأن تبني أسـلوب المركزية أو اللامركزية الإدارية جزء مهم من النقاش حول مدى كفاءة وفاعلية تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام، في الجزء التالي سـوف يتم استعراض لموضوع المركزية واللامركزية في الإدارة بشكل عام، وعلاقة ذلك بتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة من قبل الحكومات.

التنظيم الإداري والحوكمة في القطاع العام:

علم الإدارة لم يتطرق إلى موضوع أكثر من تناولة لموضوع توزيع السـلطات والمهام بين العاملين والمسـتويات الإدارية المختلفـة. ولا يكاد يخلو كتاب في الإدارة إلا وتجد تحليلاً أو إشـارة لموضوع المركزية واللامركزية في الإدارة. وهذا لا ينطبق على العمل الحكومي فحسـب، وإنما يشمل كل أنواع الإدارة، سـواء العسكري أم القطاع الخاص أو المنظمـات غيـر الربحية. في هذا الجزء من الكتاب سـوف يتم اسـتعراض أهم ملامح المركزية واللامركزية في العمل الإداري والفرق بينهما في إدارة شـؤون الدولة. وكذلك العلاقة بين تبني أسلوب معين في الإدارة، المركزية واللامركزية، وعلاقته بتبني الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام.

تفرق الأدبيات بين نوعين من أسلوب إدارة الشأن العام، المركزية واللامركزية، وذلك بالنظر إلى الاختلاف في طبيعة المهام وحجمها ونطاقها. لذا، يتم التفريق بين أسلوب الإدارة المركزية واللامركزية في المجالات التنظيمية (التشـريعية) والإدارية (التنفيذية)

(بطرس، ١٩٧١؛ شـــريف، ١٩٩٩). وتركز اللامركزية التشريعية على منح الصلاحيات التشـــريعية والتنظيمية لإقليم أو منطقة معينة بالإضافة إلـــى الصلاحيات التنفيذية، الحكومـــات الفدراليـــة مثال للامركزية الإدارية والسياســـية. لـــذا، نجد أن المجالس التشـــريعية المحلية والحكومات في الأنظمة التي تتبع أســـلوب اللامركزية لديها سلطة إقرار القوانين وتطبيقها. ووفقاً لأســـلوب اللامركزية الإدارية فإن الســـلطات المحلية تنفذ الأنظمة والتشـــريعات المقرة من الإدارة المركزية، ولكن تشـــارك اللإدارات المحلية في صياغة السياســـات العامة واللوائح التنفيذية على المســـتوى المحلي مع إبداء الرأي في الموضوعات التي تتناول المستوى المحلي والرقابة على أداء الأجهزة الحكومية وغير الحكوميـــة على المســـتوى المحلي. بالمقابل، فإن المركزية التشـــريعية تعني أن الحكومة المركزية هي من يملك الصلاحيات التشـــريعية والتنظيمية في حين يتركز دور السلطة المحليـــة في التنفيذ فقط بدون المشـــاركة في صياغة السياســـات واتخـــاذ القرارات. وعلى الرغم من صعوبة تبني أســـلوب محدد بشكل مطلق، سواء المركزية أو اللامركزية التشريعية أو الإدارية، فإن أنظمة الدول تختلف في درجة تطبيقها لأسلوب دون آخر.

إن توزيع المهام داخل المنظمة وتحديد الصلاحيات ورسم الخطط، كلها عناصر مهمة لإدارة أي منظمـــة. كمـــا أن موضوع التنظيم الإداري بصفته مفهوماً تم تحليله من قبل العلماء في شـــتى المجالات، مثل الإدارة العامة وعلم النفس والموارد البشـــرية. إن عدم وجود آلية واضحة لتوزيع المهام وتحديد الصلاحيات والمســـؤوليات لا يســـهم في فشل المنظمة في تحقيق أهدافها فحســـب، بل يؤدي إلى نتائج سلبية أخرى مثل التنصل من المسؤولية وعدم اتخاذ القرارات وخلق بيئة تشجع ولا تحارب الفساد الإداري والمالي في المنظمة (العبادي والمطوري، ٢٠١٤). ونتيجة لذلك، هناك ثلاثة أســـاليب رئيسية عند الحديث عن أســـاليب تنظيم العمل، فهناك المركزية واللامركزية والأســـلوب الثالث هو أسلوب مشترك بين الاثنين. العديد من العوامل تؤثر في اختيار أي من الأساليب ومنها حجم وطبيعة العمل والظروف الاقتصادية والسياســـية التـــي تمر بها المنظمة والدولة بشـــكل عام، بالإضافة إلى مدى توفر الموارد المالية والموارد البشـــرية القادرة والمؤهلة لإدارة المنظمة. في الجزء القادم ســـوف يتم اســـتعراض أسلوب المركزية واللامركزية التشريعية والإدارية وما يمز كلاً منهما والظروف الأفضل لتطبيق أي منهما.

المركزية:

المركزيـــة هي أســـلوب إداري يقوم على تمركز القرارات وصنع السياســـات في يد

فـــرد واحد غالباً الرئيس أو المدير، أو مجموعة من الأفراد (مثل المجالس التشـــريعية أو الرئاســـية) (شريف، ١٩٩٩). وفقاً لأسلوب المركزية فإن أي سياسة عامة أو قانون لا بـــد أن يوافـــق عليه صاحب الصلاحية قبل تنفيذه. وبذلك يكون هو المســـؤول عن كل القـــرارات التي تصدر من المنظمة. كما أن أســـلوب المركزية يتصف بعدم منح أي من الصلاحيات لأي مســـتوى إداري لتمركزها في مستوى إداري أعلى. وفي النسخة المشددة من أسلوب المركزية الإدارية نجد حتى التنفيذ يتم بإشراف مباشر من الإدارة المركزية. وعلـــى الرغم من صعوبة ذلك فإنه مطبق في بعض الدول وبعض المنظمات الحكومية وخاصة المنظمات ذات طبيعة العمل الحساسة.

بالمقابل، يعد منح صلاحيات لمستويات إدارية مختلفة للتنفيذ فقط وليس المشاركة في صنع السياسات واتخاذ القرارات؛ لا مركزية إدارية مع استمرار المركزية التشريعية والتنظيمية. يرى المليجي (٢٠٠٠) أن حجم المنظمة وطبيعة عملها هما الأســـاس في تحديـــد الطريقة التي تدار بها، ويعرف المركزيـــة بأنها «ميل الإدارة إلى تركيز الحجم الأكبـــر والأهم من ســـلطة اتخاذ القـــرار (البت) في قمة الهيـــكل التنظيمي. أي في مركز الرئيس الأعلى للمنظمة، واحتفاظ المستوى الإداري الأعلى بسلطة القرار، وعدم تفويض هذه الســـلطة إلى باقي المستويات الأدنى» (المليجي، ٢٠٠٠، ص. ١٦٢). كما أن تركيز السلطة لا يعني بالضرورة أن تكون بيد شخص (مسؤول واحد) بل قد تكون شخصية اعتبارية كهيئة أو لجنة (المبيضين وآخرون، ٢٠١١).

أما على المســـتوى التنظيمي للدول، فإن المركزية تشـــير إلى تبني الحكومة أسلوباً إدارياً يقوم على أن تتولى الوزارة أو الجهة العليا إدارة شؤون الدولة. كما أن المركزية لها عدة مســـتويات، مركزية تشريعية تنظيمية فقط، أي أن الحكومة المركزية هي من يقر السياســـات والمشـــاريع حتى المحلية منها، في حين تتولـــى الإدارة المحلية التنفيذ والإشـــراف على المشـــاريع، ويكون دور الإدارة المحلية توفير الدعم وتكون حلقة وصل بين الجهات المنفذة للمشـــاريع والبرامج على المســـتوى المحلـــي والجهة المركزية. أما النوع الآخر من المركزية فيقوم على أســـلوب مركزية تشريعية وإدارية، أي أن الجهات المركزيـــة (الـــوزارة مثلاً) هـي من يقر المشـــاريع والبرامج وهـي المســـؤولة عن التعاقد بشـــأنها (ترسية المشاريع) والإشـــراف على التنفيذ، بالإضافة إلى الرقابة على الأداء الحكومي. وبذلك، لا يكون للأقاليم أو المنطقة أي صلاحيات في إدارة شؤونها. ويتم تصميم وإقرار السياســـات والبرامج والمشاريع العامة وتحديد المخصصات المالية من قبل الإدارة المركزية (الوزارة مثلاً)، ولا تشارك الإدارات الإقليمية في رسم السياسات

أو تحديد برامجها أو مشـــاريعها. لذلك، نجد أن البرامج والمشـــاريع في الحكومات التي تطبق أسلوب المركزية التشريعية متشابهة في كل المناطق، أي أن برنامجاً محدداً تم إقـــراره للكل، والجهات الإقليمية تؤدي دور المنفذ فقط (المبيضين وآخرون، ٢٠١١؛ المليجي، ٢٠٠٠).

من جهة أخرى، فإن تعقُّد الأعمال وطول فترة الإنجاز بالإضافة إلى التفرد باتخاذ القـــرارات هي أبـــرز عيوب المركزية. وفـــي ظل كبر حجم العملية الإدارية وتشـــعبها وزيـــادة مطالب المواطنين من الخدمات العامة بجودة عالية، يضحي أســـلوب المركزية المتشـــدد من الأســـاليب غير المناســـبة لإدارة شـــؤون الحكومة، هذا إن لم يكن صعب التطبيق ابتداءً. وفي ظل أســـلوب المركزية يكون مســـتوى المشـــاركة من قبل الأفراد في إدارة شـــؤون الحكومة في أدنى مســـتوياته، وهو ما يتنافى مع التوجه نحو تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتفعيل المشاركة السياسية والإدارية للمواطنين. لذلك يكمن أبرز عيوب تبني أســـلوب المركزية فـــي: «إهمالها للعامل المحلي في تقديم الخدمات» (المبيضين وآخرون، ٢٠١١، ص. ٢٨).

وعلـــى الرغم من الانتقادات الكثيرة لأســـلوب المركزية، فإن لهذا الأســـلوب بعض المزايـــا التي تجعله في بعض الحالات الإدارية مناســـباً أكثر من أســـلوب اللامركزية وخاصـــة المركزية التشـــريعية التنظيميـــة. إن إقرار خطة عامـــة للدولة تحتوي على أهـــداف عامة ومحـــاور، يحتاج إلى الكثيـــر من المركزية وخاصـــة إذا كانت الأهداف تتقاطـــع فيما بينها وهناك تكامل في تحقيقها. كما أن الخطط والبرامج العامة على مســـتوى الدولة تحتاج إلى إدارة عامة تشـــرف وتراقب الخطط على مســـتوى الدولة بشـــكل عام للتأكد من الوصول إلى النتائج المســـتهدفة. ومن مميزات المركزية وضوح المســـؤوليات مما يسهل عملية تطبيق مبدأ المحاســـبة. وفي ظل أسلوب المركزية فإن متخذ القرار هو المسؤول الأول عن فشل المشروع أو عدم تحقيق نتائج برنامج أو خطة معينة، وخاصة في ظل غياب تحديد واضح للمهام والمسؤوليات بين المستويات الإدارية المختلفة (المبيضين وآخرون، ٢٠١١؛ شريف ١٩٩٩).

بالمقابل، فإن تبني أسلوب المركزية يقلل من مشاركة الأفراد المحليين والإدارة المحلية في إدارة شؤونهم، وهذا بالإضافة إلى التأثير في الانتماء الوطني والشعور بالمسؤولية. لذا، فإن غياب المشـــاركة المحلية قد يتسبب في هدر المال العام وعدم تلبية احتياجات ومتطلبات الأفراد والمنظمات على المستوى المحلي. كما أن عدم إشراك الإدارة المحلية في صنع السياســـات العامة التي تؤثر في المستوى المحلي (مركزية تشريعية) قد يؤدي

إلى تبني برامج ومشـــاريع لا تلبي احتياجات الأفراد والمنظمات على المســـتوى المحلي، وهو ما يُعد هدراً للمال العام. كما أن المركزية الإدارية وعدم إشـــراك قطاع الأعمال على المســـتوى المحلي في تنفيذ المشـــاريع والبرامج والإشـــراف عليها يؤثر ســـلباً في الاقتصاد المحلي وخلق وظائف للعمالة المحلية وفرص لقطاع الأعمال المحلي.

اللامركزية:

إن مفهوم اللامركزية يشـــير إلى تفويض الصلاحيات وإشراك أكبر قدر ممكن من الأفراد في صياغة السياســـات العامة واتخاذ القرارات (لامركزية تنظيمية) والتنفيذ والإشراف على التنفيذ والرقابة على الأداء الحكومي (لامركزية إدارية). وفقاً للعبادي والمطـــوري (٢٠١٤) فإن اللامركزية هي «نقل الســـلطة إلى هيئـــات تتمتع بدرجة من الاســـتقلال المالي والإداري المحدود تحت رقابة السلطة المركزية» (العبادي والمطوري، ٢٠١٤، ص ٦٧). كما تختلف درجة اللامركزية ومدى درجة توزيع الصلاحيات والمهام بين المســـتويات الإداريـــة المختلفة وفقاً لحجم المنظمة وطبيعـــة عملها. أما المبيضين وآخـــرون (٢٠١١) فيعرفون اللامركزية بأنها «توزيع الســـلطات ما بين جهات متعددة، بحيث لا تركز في يد الحكومة المركزية فحســـب بل تشـــاركها هيئات أخرى إقليمية أو مرفقيـــة أو سياســـية» (المبيضين واخـــرون، ٢٠١١، ص. ٢٩). لذلك يمكن القول إن اللامركزيـــة هي تفويض أو نقل لســـلطة اتخاذ القرار من مســـتوى إداري، في الغالب أعلى، إلى مســـتوى إداري أقل، وعليه فإن حجم ومســـتوى التفويض يحدد مســـتويات اللامركزية التشريعية والإدارية في الدولة (المليجي، ٢٠٠٠).

كما أن أســـلوب اللامركزية يعتمد على إشراك المستفيدين من الخدمات من أفراد ومنظمات في إدارة شؤون الدولة. وتكون المشاركة بين مستويات إدارية مختلفة أو بين أفراد يشتركون في المســـتوى الإداري نفسه. وتقوم اللامركزية التشريعية أو الإدارية أيضاً على مبدأ الاســـتفادة من الخبرات والمعارف والمهارات للأشخاص المساهمين في إدارة الشـــأن المحلي، وخاصة إذا كان المشـــروع أو البرنامج يمس بشـــكل مباشر حياة الناس أو يؤثر في مســـتقبل الأجيال القادمة. لذلك نجد في بعض الدول، عند إجراء تعديل على دســـتور البلاد أو عند إقرار سياســـة عامة لها تأثير في حياة الناس؛ يتم اســـتفتاء المواطنين مباشرة أو التصويت عليها من قبل مجلس تشريعي منتخب؛ إعلان الحرب مثال على القرارات التي غالباً ما تحتاج إلى قرار ليس بيد شـــخص واحد في أسلوب إدارة شؤون الدولة الذي يعتمد على مشاركة الأفراد في العملية السياسية.

من الناحية الإدارية، وفي ظل أسلوب اللامركزية فإن الجهات المسؤولة في المناطق المختلفة يتم إشراكها في صياغة السياسات العامة للدولة وعند إقرار المخصصات المالية لهذه الجهات في المستوى المحلي (لامركزية تشريعية)، وهو عكس أسلوب المركزية. ووفقاً لأسلوب اللامركزية، فإن لدى فروع الجهات، مثل التعليم أو الصحة أو الزراعة في منطقة ما، صلاحيات في إعداد خططها وتنفيذها والرقابة على الأداء الحكومي وفق الآلية التي تناسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة (لامركزية إدارية)، وذلك بشرط أن تتوافق خطط المناطق مع الإطار العام لخطة الدولة. لذلك، فإن تطبيق اللامركزية بشكل مفرط، أي أن كل منطقة تعامل على أنها دولة مستقلة من حيث البرامج والمشاريع، قد يكون له آثار سلبية على المستوى الوطني وذلك نتيجة لإمكانية وجود تعارض لأهداف وتوجهات وبرامج المناطق والذي قد ينشأ نتيجة غياب التنسيق بين الحكومة المركزية والمحلية.

من جهة أخرى، لكل منطقة أو جهة بنيتها الديمغرافية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية، لذا فإن دور الأجهزة الحكومية في ظل أسلوب اللامركزية هو إدارة شؤون الحكومة وفقاً لطبيعة المنطقة. ويتم تقديم اللامركزية باعتباره أسلوباً للإصلاح الإداري والاقتصادي وذلك بتحقيق التنمية المتوازنة بين القطاعات والمناطق الجغرافية للدولة. ويرى من يدعم تبني أسلوب اللامركزية الإدارية والمالية في إدارة شؤون الحكومة، أن اللامركزية تسهم في تخفيض مستويات الفساد وهدر المال العام وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتعزيز مستويات جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين من أفراد ومنظمات على المستوى المحلي، وذلك نتيجة لإشراك المستفيدين في العملية السياسية والإدارية وبإقرار برامج ومشاريع تتناسب مع متطلبات وحاجات الأفراد على المستوى المحلي (Enikolopov & Zhuravskaya, 2007; Fisman & Gatti, 2002). كما أن اللامركزية تسهم في نمو الاقتصاد المحلي وذلك بإشراك قطاع الأعمال على المستوى المحلي في تنفيذ المشاريع والإشراف عليها. ومن مزايا اللامركزية الإسهام في التنمية البشرية، وذلك عن طريق بناء كوادر وطنية وقيادات محلية على المستوى المحلي (العبادي والمطوري، ٢٠١٤).

وعلى الرغم من ربط اللامركزية بتعزيز الديمقراطية والمشاركة السياسية، فإن نجاحها على المستوى المحلي يعتمد على عناصر مهمة لضمان فاعلية وكفاءة الإدارة المحلية في أدائها لأعمالها. أحد أبرز عناصر نجاح اللامركزية اعتماد تطبيق قوانين وأنظمة تعزز صلاحيات الإدارة المحلية والمجالس التشريعية المحلية وذلك لتحديد

المســؤوليات وتنظم دور كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية في إدارة شــؤون الدولة (Enikolopov & Zhuravskaya, (2007. كما أن تحديد المهام والمســؤوليات بــين الجهات المركزيــة وإدارات المناطق وبــين الأجهزة المختلفة داخــل المنطقة وبين الإدارات داخل الجهاز الحكومي تسهم إسهاماً كبيراً في نجاح تبني أسلوب اللامركزية لأهدافها. وبالمقابل، فإن عدم وجود تحديد للمهام والمســؤوليات والصلاحيات بشكل واضح ومحدد يســهم في تداخــل الصلاحيات بين الأجهــزة الحكومية المحلية وعلى المســتوى الوطني، وهو ما يؤدي إلى فشــل المنظمة في تحقيق أهدافها، بالإضافة إلى ضعــف الرقابة على أداء الجهاز الحكومــي. بالإضافة إلى أن التحديد لابد أن يكون مكتوباً ومقراً من السلطة التشريعية والتنفيذية ومعلناً لتطبيق مبدأ الشفافية ولتحقيق الجودة المطلوبة في إدارة شؤون الحكومة على المستوى المحلي.

ولضمان نجاح تطبيق أسلوب اللامركزية، لابد من اعتماد آلية للتنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة في أدائها لأعمالها بكفاءة وفاعلية، هذا التنسيق في الغالب يكون من مهام مجلس منتخب أو حاكم المنطقة. كما أن الموارد البشرية وتهيئة الأفراد (الموظفين الحكوميين وغير الحكوميين) عنصر مهم في نجاح اللامركزية. لذا يعد تطوير المهارات الإداريــة والقيادية للأفراد وتطبيق مبدأ الشــفافية وإتاحة المعلومات عن أداء الحكومة كلها عناصر رئيسية نحو إشراك الأفراد في إدارة شؤون الحكومة على المستوى المحلي. بالإضافة إلى تطوير بعض الأساليب مثل المنافسة بين المناطق قد يكون عاملاً مساعداً في تحقيق استخدام أمثل لأسلوب اللامركزية في إدارة شؤون الدولة.

وأخيــراً، العديد من الدراســات خلصت إلى أن النمــو الاقتصادي في دول تحقق مستويات منخفضة في مؤشرات الحوكمة يرجع إلى تبني تلك الدول للامركزية الإدارية والاقتصادية (Bardhan, 2002; Fagut, 2011; Keefer, 2007). ولذلك يمكن القول إن اللامركزية الإدارية والاقتصادية تعزز الاستقرار السياسي والاقتصادي وتسهم في تطوير أسلوب إدارة شؤون الدولة بالإضافة إلى دور اللامركزية المهم في تطوير جودة الخدمات العامة ومحاربة الفساد وتلبية طلبات المستفيدين على المستوى المحلي. وفي الدول التي لا يمارس فيها الأفراد المشاركة السياسية والإدارية والتي تسجل مستويات منخفضة في مؤشــرات الحوكمة، قد يكون البدء بتطبيق اللامركزية الخيار الأنســب ليكون بداية لعملية تطبيق نموذج الحوكمة.

التوازن بين المركزية واللامركزية:

إن اختيار الأســلوب الإداري المناسب في إدارة شؤون الدولة على المستوى الوطني والمحلــي يعد عاملاً مهماً في نجــاح تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. كما أن تمكين الســلطة المحلية في إدارة شــؤونها في التخطيط والتنفيذ والرقابة، يعد جزءاً مهماً في تبني الحوكمة وتحقيق مســتويات متقدمة في مؤشــرات الحوكمة الرشيدة. ولتفعيل التمكين والمشاركة في صنع السياسات واتخاذ القرارات، يؤثر اختيار الأسلوب الإداري المناســب وفقاً للطبيعة السياســية والاقتصادية والاجتماعيــة للدولة، تأثيراً مباشراً في تحقيق الهدف من تطبيق نموذج الحوكمة.

من جهة أخرى، تلعب الظروف الاقتصادية والسياســية التي تمر بها الدولة بشكل عــام دوراً مهماً في الاختيار بــين المركزية واللامركزية، بحيث نجــد أن هناك نزعة لدى الحكومات لتبني أســلوب المركزية فــي إدارة أعمال الحكومة في أوقات الأزمات والحروب، فأغلب القرارات تحتاج إلى موافقة المســؤول الأول في الســلطة سواء في الدولة أم في المنظمة (المليجي، ٢٠١١؛ شريف ١٩٩٩). ففي اليابان مثلاً وبعد الحرب العالمية الثانية تبنت الحكومة اليابانية أســلوباً مركزياً لإعادة بناء الدولة والمؤسســات الحكومية. وفي الســياق نفسه، اعتمدت دول مثل سنغافورة وماليزيا أسلوب المركزية الشبه المطلقة في بدايتها لتعزيز الأنظمة المالية والإدارية لتحقيق التنمية الاقتصادية. نستنتج من هذه الأمثلة وغيرها أن تبني أسلوب المركزية في فترة من الفترات لتحقيق أهداف معينة وفي ظل ظروف معينة يعد أفضل من أسلوب اللامركزية، بشرط أن يتم تغيير الأسلوب إلى اللامركزية بعد تحقيق الأهداف العامة للدولة، وذلك يتطلب وضع خطة زمنية وفق مؤشــرات محددة لتحقيق النتائج والأهداف الوطنية الإســتراتيجية وللتحول من المركزية إلى اللامركزية في إدارة شؤون الدولة.

ويؤثر طبيعة وهيكل النظام السياســي والاقتصــادي في قرارات الحكومات بتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. ففي الأنظمة المبنية على المشاركة من قبل المســتفيدين من الخدمات في صنع السياســات العامة (لا مركزية تشريعية) والتنفيذ والمراقبة على التنفيذ (لامركزية إدارية)، هذه الأنظمة تميل إلى تبني أســلوب يتســم باللامركزية أكثر من المركزية، مما يعزز التوجه نحو الحوكمة ويسهم في الحصول على النتائج المأمولة من تطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام. إن طبيعة عمل المنظمة، مثل الجيش وبعض القطاعات الأمنية أو ذات طبيعة العمل الحساسة، قد يكون أسلوب المركزية في إدارة أعمالها هو الأسلوب الأكثر ملاءمة نتيجة لطبيعة مهام المنظمة؛ في

حين يدعم تبني أسلوب اللامركزية التنمية الاقتصادية والبشرية (المليجي، ٢٠٠٠؛ علي وآخرون، ٢٠١٣).

نستخلص مما سبق، أن أسلوب اللامركزية خيار إستراتيجي كلما كان حجم العمل كبيراً ولا يمكن القيام به بكفاءة وفاعلية باتباع أسلوب المركزية، وخاصة عندما يكون العمل موزعاً على أكثر من موقع جغرافي. وحتى في ظل التطور التكنولوجي، فإن الممارس للعمل بشكل مباشر يكون أكثر دراية من غيره بطبيعة العمل ونوعية القرارات الواجب اتخاذها. لذلك فإن اللامركزية في المنظمات الكبيرة حجماً وعملاً قد تكون الخيار الأفضل لأداء الأعمال. كما أن طبيعة العمل تؤثر تأثيراً مباشراً في الاختيار بين إدارة العمل بشكل مركزي أو لامركزي، لذا نجد أن الأعمال ذات الصبغة التقنية البحتة أو الحساسة قد يكون من المناسب فيها استخدام أسلوب المركزية، وذلك لطبيعة المهام التي تحتاج وجود قيادة مركزية.

أما على المستوى المحلي، فإن تفويض السلطات للمسؤولين المحليين يسهم إسهاماً كبيراً في أداء الأعمال وتقديم الخدمات التي تتلاءم مع احتياجات ومتطلبات المستفيدين بالجودة المناسبة (المناعسة والزعبي، ٢٠١٣). بالإضافة إلى الرغبة في تقليص النفقات، فإن نمطية الأعمال وتكرارها أحد الأسباب التي تدعم تطبيق المركزية الإدارية. كما أن المشاريع القومية الكبرى مثل تطوير التعليم والصحة أو بناء مشروع سيادي مثل مشروع صناعي، هذا النوع من المشاريع يتطلب اتباع أسلوب المركزية الإدارية في تنفيذه نظراً لأهمية تلك المشاريع ورغبة في توحيد الإجراءات بما يضمن جودة المخرجات. بالمقابل فإن الأعمال الحكومية التي تلامس حاجات المواطنين بشكل مباشر من المناسب اتباع أسلوب اللامركزية الإدارية في تنفيذها.

أخيراً، يؤمن العديد من خبراء التنظيم الإداري بعدم وجود مركزية أو لا مركزية مطلقة، لذلك فإن تبني أي من الأسلوبين يعد عملية نسبية. فكما أن المركزية ملائمة للتخطيط على المستوى القومي وفي بعض المهام الرئيسية لإدارة الدولة مثل الدفاع والأمن، فإن اللامركزية يعد الأسلوب الأمثل في إدارة الشؤون المحلية وتقديم الخدمات العامة للمستفيدين وتنفيذ الخطط التشغيلية (علي وآخرون، ٢٠١٣؛ المليجي، ٢٠٠٠). وسواء تم اعتماد أسلوب المركزية أم اللامركزية في إدارة شؤون الدولة فإن دور الحكومة المحلية والأفراد والمنظمات غير الحكومية على المستوى المحلي مهم ومحوري لنجاح العملية الإدارية للدولة. وعلى الرغم من وضوح دور الحكومة في ظل تبني أسلوب المركزية، فإن الإشراف على إعداد الخطط العامة والتنسيق بين الجهات الحكومية

في ظل أسلوب اللامركزية هو عمل الحكومة لتحقيق الأهداف المرجوة. لذلك يمكن القول إن تبني نموذج الحوكمة في القطاع العام يميل إلى تبني اللامركزية الإدارية في إدارة الشؤون المحلية، مع الإبقاء على أسلوب الإدارة المركزية في إعداد وإقرار الخطط التنموية على مستوى الدولة والتنسيق بين القطاعات والأجهزة والمناطق في تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها.

الحكومة الإلكترونية والحوكمة:

يعد نموذج الحوكمة في القطاع العام أسلوباً إدارياً يسهم في تعزيز مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة. إذ إن تعزيز مستوى الشفافية، والارتقاء بجودة الخدمات الحكومية، وترسيخ مبدأ العدالة والمساواة، أهداف يسعى نموذج الحوكمة إلى تحقيقها. ولتحقيق ذلك، هناك العديد من الأدوات التي تسهم في التطبيق الأمثل لنموذج الحوكمة، أحد هذه الأدوات تبني الحكومات لمبادئ الحكومة الإلكترونية في تقديم الخدمات العامة وأداء وإنجاز الأعمال الحكومية.

في السنوات الأخيرة أصبح هناك زيادة في الطلب على الخدمات العامة نتيجة لزيادة عدد السكان وارتفاع مستوى الوعي لدى الأفراد صاحبه تطور تكنولوجي، مما أدى إلى السعي الحثيث من قبل الجهات العامة والخاصة إلى محاولة الاستفادة من هذا التطور بتسخير الإمكانات لتطوير الأداء الحكومي والخدمات المقدمة. وهناك توجه من المنظمات الدولية نحو تعزيز استخدام التقنية في إدارة شؤون الدولة وتقديم الخدمات العامة للمستفيدين وتفعيل التواصل بين الحكومة والأفراد. كما أن المنظمات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني تبنت ودعمت التوجه نحو التوظيف الكامل للتقنية الحديثة في إدارة شؤون الدولة، سعياً لتعزيز جودة المخرجات ومبدأ الشفافية. ونتيجة لذلك انتشر مفهوم الحكومة الإلكترونية والحكومة الذكية.

تعرف الحكومة الإلكترونية بأنها: «تقديم الأعمال الإدارية الحكومية بصيغة إلكترونية تقنية من خلال ربط إدارات الحكومة بعضها مع بعض، وتقديم الخدمات والمعلومات وإنجاز الأعمال الحكومية بطرق إلكترونية متاحة للكافة» (المناعسة والزعبي، ٢٠١٣، ص. ٢٢). أما مرجان (٢٠١٠)، فيعرّف الحكومة الإلكترونية بأنها: «قيام الجهاز الإداري في الدولة باستخدام الوسائل الإلكترونية الحديثة، وتكنولوجيا المعلومات الرقمية؛ لسرعة إنجاز المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات العامة، وقضاء مصالح المواطنين، بشيء من الشفافية والوضوح الإداري» (مرجان، ٢٠١٠، ص.

٧٠). ويتضح من التعريفات الســابقة وجود وجهــين لتعاملات الحكومة الإلكترونية: التعامــلات بين المنظمة (الجهــاز الإداري الحكومي أو غير الحكومــي) والفرد، وبين المنظمات المختلفة ضمن منظومة الحكومة.

إن تقديم الخدمات للمستفيدين والقدرة على متابعة المعاملات الخاصة بهم والاطلاع علــى البيانات والمعلومات الخاصة بالجهة، كل ذلك يتم بين الفرد والمنظمة. بالمقابل، فإن هنــاك تعاملات وتبادل معلومات بين الأجهزة الحكومية والمنظمات والمؤسســات الخاصة، مثل تبــادل المعلومات بين البنوك التجارية والأجهــزة الحكومية فيما يتعلق بتحديد الملاءمة المالية وإمكانية إعطاء القروض الشخصية من البنوك التجارية مثلاً. وعلى الرغم من اختلاف مستوى السرية ونوعية التعاملات بين النوعين، إلا أن كليهما يحقق الأهداف نفســها ويعمل وفق مفهوم أساســي موحد، وهو استخدام التقنية في تقديم الخدمات بفاعلية وكفاءة.

من جهــة أخرى للحكومة الإلكترونية ثلاثة عناصر أساســية: العنصر البشــري والجانب التقني والتشريعات والقوانين التي تحكمها. ويعد العنصر البشري هو المسؤل عــن إدارة التعاملات الإلكترونية عند تطبيق الحكومة الإلكترونية، لذلك من المفترض أن تكون الموارد البشــرية مدربة ومؤهلة. أما الجانب التقني فيشــمل البنية التحتية والتجهيزات التقنية من أجهزة وبرامج حاســب آلي؛ إذ يجب أن تكون متطورة ومحدثة لتواكــب التغيرات في التقنيات الحديثة ومتطلبــات وحاجات الأفراد والمنظمات. ولا يمكــن التقليل من أي من العنصرين البشــري والتقنــي وأهميتهما في إدارة الحكومة الإلكترونية، إذ إن كلاً منها يكمل الآخر.

أما العنصر الأهم في تفعيل الحكومة الإلكترونية والتعاملات الإلكترونية والاستفادة منها فهو الجانب التشــريعي - التنظيمي؛ إذ لا يمكن تصــور حكومة إلكترونية فعالة وتحقق الأهداف المرجوه منها إلا بوجود قوانين وأنظمة مناسبة ويتم تحديثها بانتظام لتواكب التطور التقني والإداري. وهذه الأنظمة والقوانين يجب أن تكون ملزمة للجهات الحكومية بتطبيق مبدأ الشــفافية وتحديث المواقع والالتزام بنشــر البيانات الدقيقة بالإضافة إلى المسؤولية القانونية تجاه ما ينشر في الموقع. ومن الطبيعي أن نقول إن تطبيق هذه القوانين هو العنصر الحاســم، لأن إصدار القوانين والأنظمة مع غياب أو قصور في التطبيق يؤثر ســلباً في فاعلية الأنظمة ومن ثم الاستفادة من تبني وتطبيق الحكومة الإلكترونية (المناعسة والزعبي، ٢١٠٣؛ مرجان ،٢٠١٠).

إن مبــدأ التعاملات الإلكترونية يركز على خلق قناة اتصال بين الأجهزة الحكومية والأفــراد وفيما بــين الأجهزة الحكومية. ويتــم توضيح الخطوات التــي ينبغي على المتعاملــين مع الجهاز اتباعهــا للحصول على الخدمات، وتطبيق مبدأ الشــفافية في إدارة شــؤون الجهاز الحكومي مثل الإعلان عن الوظائف، كل ذلك يسهم في السيطرة على الفســاد بكل أشكاله من محسوبية وواســطة. كما أن طرح المشاريع والمناقصات بشــكل شــفاف وواضح للجميع لمنح الفرصة بشكل متساوٍ لكل الشــركات للمشاركة وفق آلية محددة يســهم في الحد من التجاوزات في ترســية وإدارة المشــاريع العامة. بالإضافة إلى أهمية عرض مشاريع وبرامج وخطط الجهاز وفقاً لخطة زمنية محددة، فــإن الحكومة الإلكترونية تعزز الــدور الرقابي على أداء الجهة نتيجة للرقابة من قبل الأفراد على مدى التزام الجهــة الحكومية بالخطة الزمنية والالتزامات المالية وتكلفة المشــاريع لخطط الجهاز. كما أن التفاعل من قبل المســتفيدين من الخدمات العامة عــن طريق تقديم اقتراحات أو شــكاوى يعد أحد أبرز نتائج تبنــي وتطبيق الحكومة الإلكترونيــة. لذلك يمكن القول إن تبني مفهوم الحكومة الإلكترونية يســهم في «رفع مســتوى أداء الخدمة المقدمة من قبل الإدارة وســرعة إنجازها، تبســيط الإجراءات والقضاء على البيروقراطية، سهولة الرقابة وزيادة الإتقان، توفير الجهد والوقت وقلة النفقات والتكاليف، الشفافية والوضوح الإداري» (مرجان، ٢٠١٣، ص. ٧٩).

مما ســبق يتضــح التوافق الكبير بــين مبادئ الحوكمــة في القطاع العــام والنتائج المستهدفة من تبني مفهوم الحكومة الإلكترونية. ويركز مفهوم الحوكمة في القطاع العام على تعزيز الشفافية وتحديد المهام والمســؤوليات للمسؤولين العموميون وتحقيق مبدأي العدالة والمساواة بين الأفراد والمنظمات وتهدف إلى تطوير الأداء الحكومي. لذلك يمكن القــول إن مفهوم الحوكمة والهدف من تطبيق الحوكمة الإلكترونية تتقاطع في الكثير من النقاط. فبالإضافة إلى أن الحكومة الإلكترونية تعزز من ثقة المواطنين في أداء الأجهزة الحكوميــة (Welch et. al., (2000، فــإن تطبيقات الحكومــة الإلكترونية وما تبعها من حكومة ذكية هي أدوات مهمة ومساعدة نحو تحقيق مستويات متقدمة من الحكم الرشيد (جــودة الحكم). كما أن التطور التقني الكبير في الســنوات الأخير، بالإضافة إلى تغير سلوك العملاء واتجاههم نحو التركيز على التعاملات الإلكترونية وتفعيلها، كل ذلك يسهم بشكل مباشر في تطبيق أفضل لمبادئ الحوكمة في القطاع العام.

كمــا أن تطبيق الحكومة الإلكترونية من قبل الحكومات يعزز من مشــاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياسات العامة. يعتقد (Torres et al. (2005 أن

الحكومة الإلكترونية تدعم بشــكل كبير الحوكمة في القطاع العام، وذلك أن الحكومة الإلكترونية تسهم إسهاماً فعالاً في تطوير كفاءة العمل الحكومي وتقديم خدمات ذات جودة وتعزيز مشــاركة المواطنين في صنع السياســات العامة واتخاذ القرارات. كما أن منح صلاحية المشــاركة في تقييم برنامج قائم أو اقتراح برامج جديدة هي طريقة لتفعيل مشاركة الأفراد في صنع السياسات العامة. كما أن تفعيل الحكومة الإلكترونية يســهم إسهاماً مباشــراً في تسهيل المشــاركة وذلك بتوفير البيانات الخاصة ببرنامج معين مما يســاعد في تقييم مخرجات البرنامج، بالإضافة إلى ســهولة التواصل بين الأفراد والجهاز الحكومي.

بدراسة العديد من الحالات لتعاملات حكومية لدول ومدن تسجل مستويات متقدمة في الحوكمة الرشــيدة، نجد أن هناك عاملاً مشــتركاً بين هذه الحالات وهو استخدام وتفعيل استخدام التقنية باعتبارها أداة في نشر ثقافة الحوكمة والرفع من مستوى إسهام ومشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة، وذلك بتقديم اقتراحات وحلول لمشاكل تواجهها الحكومات (المناعســة والزعبــي، ٢١٠٣، مرجــان، 2010؛ Torres et al., 2005). كما أضحت مخرجات التقنية من أجهزة ذكية وتعاملات إلكترونية وسيلة مهمة للرقابة على أداء الحكومات وخاصة في الدول التي تفرض بحكم القانون نشر البيانات والمعلومات لكل جهــاز حكومي، وهو ما يعزز الدور الرقابي لمنظمات المجتمع المدني والأفراد على الأداء الحكومــي. وعلى الرغم من الأثر الإيجابي لتبني الحكومــة الإلكترونية تطبيقاً أفضل للحوكمة في القطاع العام وتحقيق مســتويات متقدمة في مؤشــرات الحوكمة الرشيدة بشكل عام، فإن أهمية دور الحكومة الإلكترونية في تعزيز جودة الحكم في الدول النامية يشــكل عنصراً مهمــاً؛ لأن الدول النامية تعاني في الغالــب قصوراً في جودة الخدمات العامة وضعفاً في المشــاركة التشريعية والتنظيمية والإدارية من الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صياغة السياسات العامة والرقابة على الأداء الحكومي. لذا يمكن القول إن الدول النامية بحاجة ماسة إلى تبني الحكومة الإلكترونية لتعزيز جودة الحكم وتفعيل المشاركة الشــعبية في إدارة شؤون الدولة. لذلك فإن الحكومة الإلكترونية هي «الدعم والتحفيــز الإلكتروني للحكومة الرشــيدة» (Basu, 2004, p. 109) وخاصة في الدول النامية والدول الأقل تطوراً.

وفــي دراســة لــ Kettani et. sl. (2008) لأثر تطبيق الحكومــة الإلكترونية في مستويات الحكم الرشيد في مدينة فاس المغربية، خلصت الدراسة إلى أنه على الرغم من قلة عدد مستخدمي الإنترنت في دولة المغرب مقارنة بالدول المتقدمة، فإن تطبيق

الحكومــة الإلكترونية أثر تأثيــراً إيجابياً في أداء الحكومــة المحلية في مدينة فاس؛ فقــد تطورت نوعية وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين وارتفعت نســبة مشــاركتهم في صنع السياســات العامة ومناقشــتها نتيجة تبني الحكومة المحلية لمبادئ الحكومة الإلكترونية. كما أن نتائج الدراســة على مدينة فاس المغربية توضح التأثير الإيجابي لتبنــي وتطبيق الحكومة الإلكترونية في تعزيز جــودة الحكم، وهو ما يتفق مع العديد من الدراســات التي خلصت إلى نتائج مشــابهة مثل الدراسة التي أجريت على مدينة Andhra Pradesh فــي الهند (Mooji, 2003) والدراســة التي تمت على دولة إثيوبيا (Pathak, et. al., 2007). نتائج هذه الدراسات وغيرها تؤكد أن الحكومة الإلكترونية أداة مهمة لتعزيز مستويات جودة الحكم وذلك بتعزيز الشفافية ومحاربة الفساد ودعم مشــاركة المواطنين في صنع السياســات العامة والرقابة على الأداء الحكومي وإدارة شؤون الدولة بشكل عام.

ورغم ســعي الدول النامية الحثيث للاســتفادة من التقدم التكنولوجي وتطبيقات الحكومة الإلكترونية في تعزيز القيم الديمقراطية مثل المشــاركة في صنع السياسات العامة وإدارة شــؤون الدولة وتفعيل الدور الرقابي للمستفيدين؛ فإن هناك العديد من قصص عدم النجاح في الاســتفادة من الحكومة الإلكترونيــة باعتبارها أداة لتحقيق مستويات متقدمة من الحكم الرشيد (جودة الحكم) (Ciborra, 2005; Dada, 2006). تختلف نتائج الدراسات والأسباب لهذا الفشل ولكن يمكن تلخيصها في ثلاثة أسباب: أولاً، غيــاب القوانين التي تضمن التطبيق الأمثل لمبــادئ الحكومة الإلكترونية، أو أن القوانــين موجودة لكن لا يتم تطبيقها بشــكل كامل، وخاصة فــي الدول النامية. لأن القوانين والأنظمة ركيزة مهمة في الاستفادة من الحكومة الإلكترونية بوصفها أداة في تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، فمع غيابها أو عدم تطبيقها فإن ذلك يضعف تأثيــر تلك الأداة (الحكومــة الإلكترونية) في تعزيز جودة الحكــم. ثانياً، عدم وجود رغبة حقيقية من قبل متخذ القرار والقيادات في بعض الدول النامية للاســتفادة من تطبيقــات الحكومة الإلكترونية في تعزيــز الحوكمة في القطاع العام وذلك إما لغياب فهم دقيق للنتائج الإيجابية لتبني مبادئ الحوكمة أو رغبة في تحقيق مصالح شخصية (Pathak, et. al., 2007; Kettani et. al., 2008). كمــا أن عــدم جديــة الحكومات في الاســتفادة من الحكومة الإلكترونية للوصول إلى حكم رشــيد يؤثر سلباً في مدى التــزام الأجهزة الحكومية بتطبيق مبادئ الشــفافية والنزاهــة وتوظيف التقنية لهذا الغرض. ثالثاً، إن نســبة الجهل الإلكتروني (عدم معرفة استخدام تطبيقات الحاسب

الآلي والأجهــزة الذكية) للأفراد في بعض الدول الناميــة يُفقد الحكومة الإلكترونية فاعليتها ويقلل من عدد المســتفيدين من تلك الخدمــات؛ لأن الجهل الإلكتروني ينتج عن عدة أســباب منها عدم التســويق الكافي للخدمات الإلكترونية أو غياب التدريب على اســتخدام التطبيقات الذكية أو غياب الوعي بأهمية تفعيل الحكومة الإلكترونية باعتبارها أداة مهمة نحو تعزيز مبادئ الحوكمة، كلها أسباب تذكر لارتفاع نسبة الجهل الإلكتروني في الدول النامية (Dada, 2006; Riley, 2003).

وبالنظر إلى التطور التقني الهائل، فإن الرفع من مســتوى الأداء الحكومي وتعزيز مبادئ الشفافية وتفعيل الدور الرقابي للمنظمات غير الحكومية والأفراد ومشاركتهم في صنع السياســات العامة وإدارة شــؤون الدولة باستخدام التقنية أمر حتمي ولا بد منــه. كما أن الحكومات عموماً وفي الدول الناميــة خصوصاً لابد أن تضع الخطط التي تدعم وتعزز الاســتفادة مــن التقنية في تبني وتطبيق مبــادئ الحوكمة بدلاً من تجاهــل الموضوع أو عدم إعطائه الأهمية المطلوبة. إن عدم تبني الحكومات للحكومة الإكترونيــة والحكومة الذكية باعتبارها أداة للبناء قد ينعكس ســلباً بحيث تكون أداة هدم، وذلك باســتخدام التقنية لنشر الإشــاعات والأخبار غير الدقيقية والتي تعطل التنمية، وقد تكون سبباً في الاضطرابات السياسية والاقتصادية. إن توظيف التقنية عمومــاً ومفهوم الحكومة الإلكترونية خصوصاً يعد رافداً مهماً لتعزيز الأداء الحكومي وتقديم الخدمات العامة للمســتفيدين بجودة وفاعلية وكفاءة عالية، وهو ما يعزز تبني وتطبيق الحوكمة في القطاع العام.

ملخص الفصل:

يعد الإصلاح الإداري عملية مستمرة تهدف إلى متابعة التطورات الإدارية والتقنية وتوظيفهــا في تعزيز جــودة العمــل الإداري لتقديم خدمات عامــة ذات جودة عالية للمســتفيدين من منظمات وأفراد. كما أن مشاركة المستفيدين في إدارة شؤون الدولة عنصــر مهم في تطوير العمل الإداري، فإن اختيار الأســلوب الإداري المناســب وفقاً للظروف الاقتصادية والتنظيمية لكل دولة يعد عاملاً حاسماً في نجاح العملية الإدارية وتطويرها. في هذا الفصل تم اســتعراض أســلوب المركزيــة واللامركزية التنظيمية والإدارية وما يميز كلاً منهما. إذ إن تبني أسلوب المركزية أو اللامركزية الإدارية جزء مهــم من النقاش حول مدى كفاءة وفاعلية تطبيق نمــوذج الحوكمة في القطاع العام. وعلــى الرغم من أن تطبيق أي منهما بشــكل مطلق قد يواجــه بعض الصعوبات، فإن

التـــوازن بين تبني أســـلوب المركزية واللامركزية يؤدي إلـــى تفعيل مبادئ الحوكمة في القطاع العام وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد.

وسواء تم اعتبارها تنفيذاً للعملية الديمقراطية أو تعزيزاً للمشاركة السياسية، فإن تبني مبادئ الحوكمة وتطبيقها من قبل الحكومات هو تعزيز لمبدأ المشـــاركة السياسية للأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة. هذه المشاركة تتطلب دعماً تشـــريعياً من السلطة التشريعية بإقرار قوانين وأنظمة تدعم المشاركة وتعزز الشفافية (اللامركزية التشريعية-التنظيمية)، بذلك تكون الحكومة مشاركة وليست متفردة في إدارة شؤون الدولة. كما أن أسلوب اللامركزية في الإدارة يدعم تطبيق مبادئ الحوكمة وتعزيز جودة الحكم، وذلك بتفويض صلاحيات اتخاذ قرارت على مستوى محلي لتلبية احتياجـــات محددة وتقديم خدمات عامة، بالإضافة إلى ســـلطة الرقابة على التنفيذ (اللامركزيـــة الإدارية). لـــذا ولتفيعل مفهوم الإدارة المحلية، فـــإن تطبيق اللامركزية التنظيمية والإدارية وتبني مفهوم الحكومة الإلكترونية يسهم في تعزيز جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين وجودة الحكم.

إن تبنـــي وتطبيق مبـــادئ الحوكمة في القطاع العام يحكمه التركيبة التشـــريعية-التنظيميـــة والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة. هذا الاختلاف بين الدول لا يؤثر في اختيار الأســـلوب الأمثل لتطبيق الحوكمة في القطاع العام، بل يؤثر في نتائج التطبيق ومخرجات البرامج والمشـــاريع. إن اختيار الأســـلوب الذي يتلاءم مع طبيعة نظام كل دولة يسهم في الاستفادة القصوى من تطبيق مبادئ الحوكمة بعيداً عن عدم الاستقرار الإداري الذي قد يحدث عند اختيار أســـلوب إداري غير مناســـب. في الفصل القادم ســـوف يتم اســـتعراض تجارب لدول ومدن من دول مختلفة تبنت مبادئ الحوكمة في القطـــاع العام مع تحليل للأســـلوب المتبع ونتائج التطبيق، وذلـــك بهدف التعرف على الممارسات الدولية والمحلية في تطبيق وتبني الحوكمة في القطاع العام.

الفصل السابع
ممارسات دولية في تطبيق مبادئ الحوكمة

فيما سبق من فصول تم استعراض مبادئ الحوكمة في القطاع العام ومفهومها. بالإضافة إلى استعراض نموذج الحوكمة وما يميزه عن الأساليب والنماذج الأخرى في الإدارة. أيضاً تم تحليل المقاييس الخاصة بالحوكمة والآلية التي تستخدم في تصميم كل مقياس. كما تم مناقشة وتحليل العلاقة بين الحوكمة الرشيدة والتنمية، والتي أشارت إلى وجود علاقة قوية بين تطبيق مبادئ الحوكمة وتعزيز جودة الحكم من جهة، وتحقيق مستويات متقدمة في التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة من جهة أخرى. كما تم استعراض الأسلوب الإداري المتبع والآلية المستخدمة في تطبيق الحوكمة في القطاع العام، وأثر ذلك في تحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة وجودة الحكم.

إن اختيار الأسلوب المناسب لتطبيق الحوكمة في القطاع العام وفقاً للنظام السياسي والإداري المطبق في الدولة يسهم بشكل فعال في تحقيق النتائج المرجوة من تبني نموذج الحوكمة، ويسهم في تحقيق نتائج إيجابية في مؤشرات جودة الحكم. أيضاً الاطلاع على التجارب الدولية والمحلية والاستفادة منها عنصر مهم في تعزيز جودة الحكم والاستفادة من التجارب في تطبيق مبادئ الحوكمة وخاصة من قبل الدول النامية. في هذا الفصل سوف يتم استعراض تجارب حكومات في تطبيق عناصر الحوكمة في مجالات مختلفة من العمل الحكومي وعلاقته بالمستفيدين من أفراد ومنظمات. ليس الغرض من هذا الاستعراض الخروج بنموذج موحد يمكن الاعتماد عليه عند تطبيق الحوكمة، لأن لكل دولة ظروفها الاقتصادية والسياسية الخاصة بها، وإنما الهدف من عرض التجارب الاطلاع على ممارسات واقعية وتجارب لدول ومدن حققت مستويات متقدمة في الحكم الرشيد، يمكن الاستفادة منها في تطبيق نموذج الحكومة. وفي نهاية الفصل سوف يتم تحديد عدد من العناصر المبنية على التجارب، والتي يمكن الاعتماد عليها عند تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام وتعزيز جودة الحكم وتحقيق مستويات متقدمة في الحكم الرشيد من قبل الحكومات.

من جهة أخرى فتقدّم الدولة اقتصادياً وتكنولوجياً وتحقيقها لمستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة لا يعني أن مجال التطوير الإداري لهذه الدول قد انتهى، بل

على العكس قد يكون تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة من دول تســجل مستويات متدنية في مؤشــرات الحوكمة أسهل وأكثر دقة من الدول المتقدمة. لأن التطوير والبناء على ما ســبق قد يكون أكثر صعوبة من البدء من الصفر في بعض الأحيان. وعلى الرغم من اســتعراض تجارب لدول نامية إلا أن تجارب لدول متطورة ودول تسجل مستويات متقدمة في مؤشــرات الحوكمة ســوف يتم اســتعراضها كذلك. حيث ســعت الدول المتطورة لتطوير أســلوب إدارة الشأن العام وذلك بتبني مفاهيم ومبادئ الحوكمة لحل مشكلة معينة، أو تطوير خدمة أو قطاع معين. كما أن استعراض تجارب لدول متطورة يؤكد على أن الاصلاح الإداري وتطوير أســاليب إدارة الشــأن العام عملية مســتمرة ومتجددة.

ولتحقيق الاســتفادة من اســتعراض التجارب تم اختيار حــالات من دول مختلفة في مســتويات التطــور الإداري والاقتصادي. حيث إن عرض تجــارب لدول مختلفة في مســتويات التنمية يثري المعرفة حول صنع السياسات واتخاذ القرارات عند تبني وتطبيق الحوكمة في القطاع العام. أيضاً تم تنويع الحالات الدراسية لتشمل مجالات الصحــة، والتعليم، والميزانيــة العامة، وحتى الانتخابات المحلية. الســبب خلف هذا التنوع في استعراض الحالات هو الاطلاع على تجارب في قطاعات ومجالات مختلفة من حيــث الكيفية والآلية التي من الممكن تطبيق الحوكمة فيها. بالإضافة إلى تحليل آلية تطبيق الحوكمة، ســوف يتم تحليل نتائج التطبيق ومدى نجاح التجربة وتحقيقها لأهدافهــا. أخيراً لم يتم الاكتفاء باســتعراض التجارب الناجحة، بل تم اســتعراض الحــالات التي لم تحقق النجاح المأمول للاســتفادة من التجارب غير الناجحة والتعلم من الأخطاء.

الحوكمة في الانتخابات: حالة بابوا غينيا الجديدة:

تعد الانتخابات الرئاسية في أي دولة حدثاً مهماً ومصيرياً في حياة الشعوب. هذا في الدول المتقدمة سياســياً، إما في الدول الأقل تطبيقاً لمبادئ المشــاركة السياســية والديموقراطية فتكون الانتخابات إما صورية أي أنها محسومة سلفاً، وإما أن يشوبها العديد من التجاوزات التي تؤثر ســلباً على مشــاركة المواطنين في العملية السياسية. كما أن نتائج الانتخابات قد تؤدي إلى اضطرابات سياسية وقلاقل، وخاصة مع غياب النضــج الكامل للعملية السياســية في الدولة. ورغــم الصعوبات التي تصاحب إدارة العملية الانتخابية في الدول التي تسجل مستويات ضعيفة في مؤشرات الديموقراطية،

إلا أن الحالــة التالية تبين التأثير الإيجابــي لتطبيق مبادئ الحكومة في القطاع العام على ســير العملية الانتخابية ونتائجها في نظام سياســي يفتقر إلى النضج السياسي والإداري.

بابــوا غينيا الجديدة جزيرة في المحيط الهادئ يبلغ عدد ســكانها أكثر من ســتة ملايين نســمة، وقد نالت اســتقلالها في عام ١٩٧٥ من أســتراليا. حيث تتمتع هذه الدولــة بموارد طبيعية كبيرة (فحم ونفط ومعــادن) تجعلها في مصاف الدول الغنية، ولكن العديد من الأسباب تجعل الاستفادة من تلك الموارد صعباً إن لم يكن غير ممكن. ومن هذه الأسباب: النزاعات القبلية بين مختلف الأعراق داخل الجزيرة، وسوء إدارة الحكومة للمال العام، والفســاد السياســي والاقتصادي، كل هذه الأسباب تحرم بابوا غينيــا الجديدة من الاســتفادة من مواردها الطبيعية. كمــا أن الحكومة في كثير من الأحيان تواجه مشــاكل مالية وصعوبات في دفع رواتــب الموظفين الحكوميين والوفاء بالتزاماتها من مصاريف حكومية وسداد الديون المترتبة على الدولة للجهات المانحة.

ونتيجة للصعوبات المالية التي توجهها بابوا غينيا الجديدة فإن الدولة تحصل على قروض ومســاعدات من صندوق النقد والبنك الدوليــين بالإضافة إلى معونات مالية من أســتراليا. ونتيجة للمســاعدات المالية وغير المالية من الدول والمنظمات الدولية، كان لازماً على الحكومة أن توافق على التعهد بتطبيق إصلاحات هيكلية في أســلوب إدارة شــؤون الدولة، والتي كان من أهمها تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة الرشــيدة في إدارة شؤون الدولة. أحد أهم الاختبارات لمدى التزام الحكومة بتطبيق مبادئ الحوكمة إجراء الانتخابات الرئاسية في عام ١٩٩٧م.

ففــي عام ١٩٩٧م تم توقيــع اتفاقية برعاية الأمم المتحدة بــين الحكومة والقبائل الرئيســية المكونــة لدولة بابوا غينيــا الجديدة، حيث نص الاتفاق علــى إنهاء التمرد الانفصالي لبعض الأقاليم وبداية صفحة جديدة في تاريخ الدولة السياســي والإداري وحتى الاقتصادي مبني على المشاركة السياسية، وكانت البداية من الانتخابات الرئاسية وانتخاب أعضاء البرلمان. وكنتيجة لحداثة التجربة الديمقراطية والمشاركة السياسية لمواطني الدولة، تم اعتماد برنامج «تعليم المواطنين من أجل الحكم الرشــيد» من قبل الحكومة الانتقالية في ذلك الوقت. كما تم دعم وتمويل هذا البرنامج من قبل المانحين الدوليين، حيث يركز البرنامج على أســاس أن المشــاركة السياسية والإدارية من قبل الأفراد في إدارة شــؤون الدولة هو حجر الزاويــة في تطوير الأداء الحكومي وتحقيق مســتويات التنميــة المطلوبة. كمــا أن البرنامج يهدف إلى تعزيز العملية السياســية

بالحصول على انتخابات رئاسية شفافة تطبق فيها المعايير الديموقراطية التي تضمن المشاركة من قبل الأفراد في العملية الانتخابية بكفاءة وفاعلية.

ولتحقيق أهداف برنامج «تعليم المواطنين من أجل الحكم الرشيد» الذي تبنته الحكومة بدعم من الصندوق والبنك الدوليين وأستراليا، تم توظيف مدارس التعليم العام والجامعات والمنظمات الدينية وحتى القنوات التلفزيونية العامة ولافتات الشوارع، تم استخدامها لتوعية المواطنين بأهمية المشاركة في الانتخابات وأهميتها وتأثيرها المباشر على الاقتصاد والتنمية. أيضاً دور الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في ضمان نزاهة الانتخابات كان أحد أهداف البرنامج. فمثلاً تم إفراد أيام دراسية في المدارس لتعليم الطلاب واجباتهم تجاه الدولة والحكومة وواجبات الحكومة تجاههم. كما تم توعية الأفراد بأهمية تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام لتحقيق التنمية وتوفير خدمات عامة ذات جودة عالية، وأهمية المشاركة السياسية والإدارية من قبل المنظمات غير الحكومية والأفراد في إدارة شؤون الدولة سعياً لتعزيز جودة الحكم. أيضاً تم تسليط الضوء على أهمية النزاهة في الانتخابات وعدم بيع الأصوات، وأن الناخب من المفترض أن يسأل ويحاور المرشحين ومن ثم يختار المرشح الذي يعتقد أنه مناسب ليمثله في عملية صنع وإقرار السياسات العامة (انتخاب أعضاء البرلمان). كما تم التأكيد على أن يكون الاختيار قائماً على كفاءة المرشح وليس لاعتبارات قبلية أو دينية أو مناطقية. أيضاً المنظمات الدينية كان لها دور كبير في توعية الناس وحثهم على المشاركة وأهمية النزاهة في العملية الانتخابية (ACP Cultures, 2011).

من جهة أخرى، منظمات المجتمع المدني والناشطين السياسيين والحقوقيين كان لهم دور كبير في توعية الناس بأهمية الانتخابات النزيهة كأداة مهمة نحو تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في الدولة. لذا فإن العديد من الناشطين السياسيين والمهتمين بالعملية السياسية في بابوا غينيا الجديدة تم تدريبهم باستخدام ورش عمل وحلقات تدريبية بإشراف المنظمات الدولية. حيث كان الهدف من هذه الدورات والحلقات تهيئة الناشطين والمهتمين للإسهام في نشر أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة بين عامة الناس. ونتيجةً لذلك تم عقد دورات عامة وورش عمل وتعريف الناس بماهية الحوكمة الرشيدة وعناصرها ودورها في تحقيق التنمية، وإمكانية الاستفادة من العملية الانتخابية ونتائجها في تبني وتطبيق الحوكمة في القطاع العام. أيضاً ولتحقيق أقصى استفادة من العملية الانتخابية، تم توضيح أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في تعزيز مستوى الخدمات العامة وتحقيق التنمية المستدامة، الاقتصادية والبشرية.

ترســـيخ مبادئ الحوكمة في القطاع العام وأهميته في تعزيز جودة الحكم كان أحد أبـــرز أهداف برنامج "تعليم المواطنين من أجل الحكم الرشـــيد" الذي تبنته الحكومة بدعـــم من الدول المانحة. كما أن نتيجة الانتخابـــات العامة في عام ١٩٩٧م في بابوا غينيـــا الجديدة والأداء الحكومي -بعد ذلك- كلها مؤشـــرات على نجاح تجربة تطبيق مبـــادئ الحوكمة في القطاع العام فـــي الانتخابات العامة والرئاســـية في بابوا غينيا الجديدة. وكنتيجة للانتخابات -التي اعتمدت بشكل كبير على تبني مبادئ الحوكمة- ســـجلت الدولة مستويات متقدمة في مؤشـــرات النمو الاقتصادي في الأعوام التالية للانتخابات. بالإضافة إلى تحســـن في مســـتويات تطبيق الحوكمة في القطاع العام وتسجيل الدولة نتائج إيجابية في العديد من مؤشرات الحكم الرشيد ومقاييس التنمية البشـــرية. ومن نتائج البرنامـــج أيضاً تعزيز مفهوم الحكم الرشـــيد بين عامة الناس وبالأخص المهتمين والناشـــطين السياســـيين والحقوقيين، وهذا يشكل أساساً لتعزيز الرقابة على الأداء الحكومي وضمان استمرار التطور في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة (ACP Cultures, 2011).

وعلى الرغم من محدودية التجربة وصغر حجم الدولة - بالإضافة إلى ضعف أداء الحكومة في مجال حقوق الانســـان وخاصة الأقليات العرقية والنساء - إلا أن تجربة إدارة العملية الانتخابية الرئاسية والبرلمانية لعام ١٩٩٧م في بابوا غينيا الجديدة يمكن الاســـتفادة منها في دول أخرى واعتبارها أساســـاً لتعزيز جـــودة الحكم. حيث يمكن اعتبار إمكانية إشـــراك كل مكونات المجتمع من أفراد ومنظمات في التعريف بأهمية الانتخابات وأهمية الحوكمة الرشيدة -كوسيلة لتعزيز وتطوير العملية السياسية للدولة وتحقيق التنمية الاقتصادية بالاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، مع الأخذ في الحسبان حداثة العملية الديموقراطية في الدولة- من أبرز الفوائد التي يمكن الاســـتفادة منها عند تطبيق تجربة بابوا غينيا الجديدة في دول اخرى.

أيضـــاً يعـــد تطبيق التجربة ونجاحها فـــي تحقيق انتخابات تتمتـــع بقدر كبير من النزاهة وذلك بشـــهادة المنظمات الدوليـــة (ACP Cultures, 2011) نجاحاً بحد ذاته، وذلك للصعوبات التي توجه الدولة من صراعات إثنية وعرقية وفســـاد سياســـي. كما أن البناء على هذا النجاح والاســـتمرار في تعزيز جودة الحكم عنصر أساسي لضمان الاســـتفادة من التجربة وتحقيق التنمية المســـتدامة. حيث يمكن اعتبار هذه التجربة مفيدة للدول التي تســـعى إلى التأســـيس لمشـــاركة حقيقية وفاعلة للأفراد ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة، وذلك بالاستفادة من تجربة بابوا غينيا الجديدة

في إشــراك الناشــطين والمهتمين للترويج لمبادئ الحوكمة في القطاع العام، ومساعدة الحكومة في نشــر الوعي والثقافة السياســية، وحث المواطنين على المشاركة الفاعلة للحصول على انتخابات تدعم تطبيق مبادئ الديموقراطية، وبالتالي مشــاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة.

الخطة الإستراتيجية أولاً - مدينة هال ستي ومدينة لندن-مملكة بريطانيا:

إن إعداد خطط إســتراتيجية تنموية قابلة للتطبيق يعد أحد التحديات التي تواجه الكثير من الحكومات. كما أن إعداد الخطط مع عدم قابليتها للتنفيذ لا يعطي معنى للخطــة. بالمقابل فإن وجود خطة لا تخدم ولا تلبي احتياجات ومتطلبات الأفراد على المدى الطويل ولا تحقق التنمية المستدامة يعد هدراً لموارد الدولة، حتى لو تم تنفيذها. بالإضافة إلى أن التنفيذ بدون رقابة لا يضمن تنفيذ الخطة بالشكل الفعال، مما يؤدي إلى عدم تحقيق الخطة لأهدافها. لذا فإن إشــراك المستفيدين من الخدمات العامة والمهتمــين وأصحاب الخبرة في مراحل الإعــداد والتنفيذ والرقابة على التنفيذ عامل مساعد للحصول على خطة إستراتيجية ذات كفاءة وفاعلية وتلبي الاحتياجات.

الحالة التي ســوف نستعرضها هي لتجربتين متشــابهتين لمدينتين هما مدينة هال ســتي (Hull City) ومدينــة لندن فــي بريطانيا. حيث لدى كل مــن المدينتين تجربة مميزة في تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام في عملية التخطيط الإستراتيجي. ونظراً لطبيعة الاقتصاد والتركيبة الســكانية والاجتماعية المتشــابهة للمدينتين، وأن المدينتين لديهما ســجل إيجابي في تطبيق عناصر الحوكمة الإدارية في إدارة شــؤون الدولة، فســوف يتــم عرض تجربتهما في تطبيق الحوكمة فــي مراحل إعداد الخطة الإســتراتيجية بشكل عام، وذلك نتيجة لتشــابه التجربتين وأن الدروس المستفادة من التجربتين متطابقة.

أيضــاً كلا المدينتين في طريقهما لوضع خطة إســتراتيجية للمدينة، تم إشــراك الأفــراد والمنظمات غير الحكوميــة (منظمات المجتمع المدنــي والقطاع الخاص) في إعداد الخطة الإستراتيجية من قبل الحكومات المحلية. كما أن وجود شراكة حقيقية بــين الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية كان هو حجر الأســاس في اعتماد خطة إستراتيجية للمدينتين تتصف بالكفاءة والفاعلية وتلبي احتياجات الأفراد والمنظمات غير الحكومية. حيث إن مشاركة المنظمات غير الحكومية كان الهدف منه

تحديد حاجات المســتفيدين في القطاعات غير الحكومية من الخدمات التي تقدمها الأجهــزة الحكومية، وبالتالــي تضمينها في الخطة الإســتراتيجية للمدينتين. أيضاً كان للقطــاع الخاص -كعنصر مهم في تعزيــز التنمية الاقتصادية وخلق الوظائف في المدينتــين- دور مهم في إعداد الخطة الإســتراتيجية. بالإضافــة إلى تفعيل مفهوم الإدارة المحلية وتبني أسلوب اللامركزية الإدارية، هذه الشراكة نتج عنها صياغة خطة اقتصاديــة تحقق أهداف مجلــس المدينتين من تحقيق التنمية طويلــة الأمد، وتوفير وظائف وتلبية احتياجات الأفراد والمنظمات غير الحكومية عن طريق إشراك أصحاب المصلحة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة في كل مدينة.

كعنصر مهم من عناصر الحوكمة في القطاع العام، تم إشــراك الأفراد والمنظمات غير الحكومية في إعداد التصور المبدئي للخطة، ومن ثم مراجعة الخطة باستخدام عدة وسائل منها النقاشات العامة والاستماع إلى رأي المختصين. حيث قام مجلس المدينة في المدينتين بجمع وتصنيف المعلومات عن أفضل الوســائل لوضع خطة إســتراتيجية للمدينة، هذه البيانــات والمعلومات تم الحصول عليها بالاطلاع على التجارب الأخرى والاستئناس برأي المختصين. بعد ذلك بدأت حملة لتثقيف الناس بأهمية وضع الخطة المبنية على الشــراكة، حيث يشارك المنظمات غير الحكومية والأفراد الحكومة المحلية في كل مراحل إعداد وتنفيذ الخطة الإستراتيجية للمدينة. وبعد العديد من النقاشات العامــة مع الأفراد ومنظمــات المجتمع المدني تم إقرار الخطــة. وعلى الرغم من أن الخطة سعت إلى تلبية احتياجات المستفيدين إلا أنها تضمنت أهدافاً عامة بالإضافة إلى آلية مفصلة لكي تكون أساســاً في تقييم الأداء الحكومي والخاص والرقابة عليه (CIPFA, 2007). حيث تم تضمين آلية الرقابة ومؤشرات الأداء في النسخة النهائية للخطة الإستراتيجية للمدينتين.

وبعــد إقــرار الخطة من قبل مجلس المدينتين تم نشــر مضمون الخطة على موقع الإنترنــت للمدينتين مع الخطة الزمنية، والمؤشــرات التي تســتخدم لتقســيم مراحل الخطــة، وتقييــم أداء الحكومة المحلية كجزء من الشــفافية. أيضــاً تم تفعيل الدور الرقابي للأفراد في مراحل تنفيــذ الخطة، وذلك بتحديث بيانات الخطة لكل مدينة، وعقد اجتماعات دورية عامة ومؤتمرات، وهذا مثال على اســتخدام عناصر الحوكمة كوسيلة من وسائل الرقابة المجتمعية على الأداء الحكومي. وعلى الرغم من أن مجلس المدينتين هم من أقر الخطة النهائية والمجلس هو المســؤول عن التنفيذ، إلا أن إشراك الأفــراد في مراحل الإعداد يعد عنصراً مهماً من عناصر تفعيل تطبيق مبادئ الحكم

الرشـــيد في تعزيز الأداء الحكومي. أيضاً كان لإشـــراك المستفيدين أثر إيجابي على تقبل التعديلات في الطرق والمواصلات، وفرض رســـوم مـــن قبل الحكومات المحلية، وتقبل المواطنين لتنفيذ الخطة الإستراتيجية للمدينتين.

مما ســـبق يتضح من تجربة مدينتي لندن وهال ســـتي أن إشـــراك المستفيدين في إعداد الخطة واعتماد مبادئ الشـــفافية والمشـــاركة كان له أثر إيجابي على مســـتوى جودة التخطيط الإســـتراتيجي للمدينتين. حيث إن المشـــاركة من قبل القطاع الخاص والأفـــراد ومنظمات المجتمع المدني في إعداد وإقرار الخطة والرقابة على التنفيذ، كل ذلك تطبيق لمبادئ الحوكمة في القطاع العام سعياً إلى تعزيز جودة الحكم. لذلك يعد مجلس المدينة ورئيس المجلس هم المسؤولون عن تحقيق أهداف الخطة وهذا جزء من مبدأي المساءلة والمحاسبة وفقاً لمفهوم الحوكمة. كما أن هذه الحالة توضح أنه وعلى الرغم من أهمية تطبيق جميع عناصر الحوكمة في القطاع العام بالتوازي، إلا أنه وفي بعض الحالات يتم التركيز على عنصر أكثر من بقية العناصر (الشـــفافية والمشـــاركة في حالة المدينتين) وفقاً لطبيعة الحالة ومســـتويات الحوكمة السائدة، لأن الهدف هو نتائج التطبيق وليس التطبيق لعناصر الحوكمة في حد ذاته، حيث يعد تطبيق العناصر وسيلة وليس هدفاً.

إدارة الإيرادات النفطية - حالة النرويج:

إيرادات الدولة من الموارد الطبيعية قد تكون نعمة أو نقمة، نعمة في حال تم إدارتها واستغلالها بالشـــكل الأمثل وفق آلية محددة تسهم في التنمية الاقتصادية المستدامة وتحفظ حق الأجيال القادمة من ثروات البلاد. أما إذا تم اســـتهلاك إيرادات الموارد الطبيعية بشكل غير منظم وغير مخطط فهي نقمة، حيث يؤدي ذلك إلى نتائج سلبية مثل عدم اســـتقرار الاقتصاد وتقلبه بشكل خطير وفقاً لتقلبات أسعار المورد الطبيعي. بالإضافـــة إلى أن عدم وجود خطة لتوظيف الإيرادات يحرم البلد من الاســـتفادة من مورد ناضب ويضيّع فرصة للتنمية قد لا تتكرر.

لـــذا، فإن القليل من الدول ذات الموارد الطبيعية–والتي تشـــكل تلك الموارد نســـبة عالية من إيراداتها وميزانيتها– يوظف تلك الايرادات لتحقيق التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي المســـتقر على المدى الطويل. أكثر من ذلك تشـــير بعض النظريات –مثل نظريـــة لعنة الموارد– إلـــى أن الاقتصادات التي تعتمد على مورد طبيعي بشـــكل كبير تحقق مســـتويات متدنية إذا مـــا تمت مقارنتها بدول لديها مـــوارد طبيعية أقل وذلك

نتيجـــة لســـوء إدارة إيرادات تلك المـــوارد والاعتماد الكبير عليها فـــي تحقيق التنمية المستدامة مع غياب لخطط تسهم في تحقيق تنوع اقتصادي (Auty, 2001). بالمقابل فـــإن العديد من الحكومات اســـتغلت إيرادات تلك الموارد الاســـتغلال الأمثل، النرويج أحد هذه الدول، حيث إن أســـلوب إدارة الثروة النفطية مـــن قبل الحكومة النرويجية هو أحد أبرز الحالات الدراسية التي يوصي كثير من المختصين بدراستها، والاستفادة من التجربة النرويجية في إدارة الإيرادات من الثروات الطبيعية في الاقتصادات التي لديها موارد طبيعية تشكل جزءاً كبيراً من دخلها القومي.

تعد النرويج أحد الدول الاسكندنافية وتقع في شمال أوربا، ويبلغ عدد سكانها أكثر بقليل من خمسة ملايين نسمة وفقاً لتعداد ٢٠١٤م. وحتى السبعينات الميلادية لم يكن للنرويج تأثير يذكر في السوق النفطي العالمي. وعلى الرغم من اكتشاف النفط هناك في الســـتينات الميلادية من القرن العشرين إلا أن النرويج أخذت مكانها كأحد منتجي ومصدري النفط الفاعلين والمؤثرين في الســـوق النفطية في الســـبعينات الميلادية من القرن الماضي. وكأي دولة ذات مصادر طبيعية ســـعت الحكومات النرويجية المتعاقبة للاستفادة من تلك الموارد عن طريق دعم التنمية الاقتصادية والبشرية.

وفي الفترة بين الســـبعينات والتســـعينات الميلادية من القرن الماضي تقلبت أسعار النفط كثيراً مما أدى إلى عدم استقرار الأسعار وبالتالي تأثر الدول المصدرة سلباً بتلك التقلبات كنتيجة لعدم استقرار الإيرادات القومية. كما أن ضعف الاستقرار الاقتصادي على المستوى المحلي، واختلال الميزانيات، وتأثير ذلك على الإنفاق الحكومي، والتنمية المستدامة، واستقرار الاقتصاد، كلها آثار سلبية لتقلبات أسعار النفط على اقتصادات الدول المصدرة للنفط أو الغاز (الموارد الطبيعية بشكل عام). لذا، سعت الدول النفطية إلى البحث عن منهجية تضمن استغلال إيرادات النفط وتحقق الاستقرار الاقتصادي وتدعم التنمية المستدامة.

النرويـــج كأحد الدول المصدرة للنفط تنبهت إلى خطـــورة عدم وجود خطة طويلة المدى للاستفادة من العائدات النفطية. وبعد نقاش برلماني مبني على تقارير حكومية محلية ودراســـات من جهات دولية أقر البرلمان النرويجي قانون إنشاء صندوق النفط الحكومي للاســـتفادة من عائدات النفط وذلك في عام ١٩٩٠م. حيث شـــكل إنشـــاء الصندوق أحد أهم القرارات في تاريخ النرويج الحديث كما سنوضح لاحقاً. وفي عام ٢٠٠٦م تم دمج صندوق النفط الحكومي وصندوق معاشـــات التقاعد الحكومي ليكون صندوقاً واحداً بمســـمى جديد وهو "صندوق معاشـــات التقاعد الحكومي الدولي"

The Government Pension Fund Global (GPFG). وقبـل ذلـك في عام ٢٠٠٥م صـدر قانون صندوق معاشـات التقاعد الحكومـي Government Pension Fund Act مـن قبل البرلمان النرويجي، حيث ينظم هـذا القانون كل ماله علاقة بالصندوق والطريقـة التي يمـول بها وأسـلوب الإدارة وآلية مراجعـة الأداء والرقابة على أداء الصندوق (The Government Pension Fund Global (GPFG), 2015).

يعد صندوق معاشـات التقاعـد الحكومي الدولي النرويجي بمثابـة إدارة ثروات البلاد، لذلك لا يمكن اعتباره صندوق معاشـات بالمعنى الحرفي والمهني للكلمة، حيث يأتي جزء كبير من إيرادات الصندوق من اقتطاع جزء محدد (١٠٪) من إيرادات الموارد الطبيعيـة وخاصة النفـط، بالإضافة إلى إيرادات الضرائب على الدخل والشـركات العاملـة في مجال النفط. وبناءً على قانون صندوق معاشـات التقاعد الحكومي فإن الهـدف من إنشـاء الصندوق كان أيضـاً إدارة عوائد ثروات البـلاد النفطية لضمان الاستقرار المالي والاقتصادي للبلاد على المدى الطويل. وعلى الرغم من أن الصندوق يـدار من قبل هيئة استشـارية ومجلـس إدارة ويطبق عليه لوائح حوكمة الشـركات، إلا أن المرجـع التنظيمي للصندوق هـو البنك المركزي النرويجي بإشـراف من وزارة المالية النرويجية. وفقاً لوثيقة إنشـاء الصندوق ترسم وزارة المالية الخطوط العريضة لآلية اسـتثمار إيرادات الصندوق ويشرف البنك المركزي على تنفيذها وتنفذ من قبل الصندوق (GPFG, 2015). لذلك فإن الوثيقة حددت المهام والمسـؤليات بين كل جهة حكومية، وهذا عنصر أساسـي من عناصر تطبيق مبـادئ الحوكمة في القطاع العام على أعمال صندوق معاشات التقاعد الحكومي الدولي النرويجي.

من جهـة أخرى تدرّج الصندوق في تنمية اسـتثماراته محلياً وعالمياً وفي مختلف المحافـظ الاسـتثمارية والعقـارات ليصبح في عـام ٢٠١٤م أكبر صندوق سـيادي للاسـتثمارات في العالم بقيمة إجمالية تعادل ٨٤٥,١ مليار دولار امريكي. حيث يعد الصندوق أكبر مسـاهم ومالك لأسهم في السـوق الأوربية، ويشرف على مايعادل ١٪ مـن إجمالي الناتج المحلي الإجمالي العالمي. وعلى الرغم من تعدد الاسـتثمارات إلا انها تركز على ثلاثة أنواع استثمارية رئيسية هي العقار والأسهم والاستثمارات الثابتة أو مايعرف بالاسـتثمارات طويلة الأجل مثل السـندات (GPFG, 2015). أيضاً جزء مهم من إدارة الصندوق تتركز في إدارة المخاطر، وضمان عدم المخاطرة في الاستثمار في مجالات نسبة المخاطرة فيها عالية، وهذا الأسلوب في إدارة استثمارات الصندوق جنّب الصندوق الآثار السلبية للأزمة الاقتصادية العالمية التي بدأت في عام ٢٠٠٨م.

لا شك أن أرباح الصندوق عامل مهم في تقييم الأداء، لكن الميزة الإضافية للصندوق هو الثبات النسبي لأداء الصندوق في تحقيق نسبة محددة من الأرباح سنوياً حتى في ظل أسـعار نفط منخفضة، وهذا يدل على الإدارة السـليمة للصنـدوق. أيضاً تبيّن الأرقام أن الاقتصاد النرويجي يحقق مسـتويات متقدمة في التنوع الاقتصادي، حيث تشـكل الإيرادات النفطيـة ١٥,١٪ من الناتج المحلي الإجمالي فـي ٢٠١٤ مقارنة ب ١٩,٢٪ فـي ٢٠٠٧م (IMF, 2014). لذلـك فـإن العديد من المنظمـات الدولية مثل صندوق النقد الدولي تعد التجربة النرويجية مثالاً يستفاد منه وخاصة من قبل الدول التي تشكل الموارد الطبيعية نسبة كبيرة من إيراداتها الوطنية.

إن الطريقة التي يدار بها صندوق معاشات التقاعد الحكومي الدولي النرويجي هي أحد أبرز قصص نجاح الصندوق وشهرته، وهي نفسها سبب تميز التجربة النرويجية فـي إدارة عوائـد النفط مقارنة بباقي التجارب. وفقاً للمؤشـرات الدولية، تسـجل النرويج مسـتويات متقدمة في مقياس الحوكمة الدولي الصادر من البنك الدولي في كل المؤشـرات الستة: الشفافية، محاربة الفسـاد، جودة التشريعات، سيادة القانون، الاسـتقرار السياسي، والمحاسبة والمسـؤولية. أيضاً تتربع النرويج على عرش مؤشر التنمية البشـرية الصادر من الأمم المتحدة لسنوات. لذا يمكن القول بأن تعزيز جودة الحكم وتحقيق مسـتويات متقدمة في مؤشـرات الحكم الرشيد أثر إيجاباً على نتائج الصنـدوق والكيفيـة التي يدار بها، بالإضافة إلى الأثـر الإيجابي على أداء الاقتصاد النرويجي بشكل عام.

أيضاً تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام يتضح جلياً في الطريقة التي يدار بها صندوق معاشات التقاعد الحكومي الدولي النرويجي. حيث تشير البيانات والمعلومات حول إدارة البنك والاستثمارات والتي تصدر بشكل دوري عن تبني إدارة الصندوق لمبادئ مثل الشـفافية ومحاربة الفسـاد. أيضاً جودة التشريعات مثل قانون إنشاء الصندوق والأنظمة التي تحكم إدارة الصندوق تطبق بشـكل كامل، حيث أثبتت فاعليتها ويتضح ذلـك من خلال النتائج المالية للصندوق. كما أن إقرار تلك التشـريعات والقوانين من قبل ممثلي الشعب في البرلمان يدعم مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة بشكل عام والصندوق بشـكل خاص، وهذا يُعد تطبيقاً لمبـادئ الحوكمة في القطاع العام. أيضاً تحديث الأنظمة المالية للدولة كما حصل عند إصدار قانون صندوق معاشات التقاعد الحكوميـة في عام ٢٠٠٥م يعد تطويراً للعمل الحكومـي ويدعم كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي. بالإضافة إلى سـيادة القانون في تعاملات الصندوق، فإن الصندوق يعزز

الاستقرار السياســي بتنويع مصادر الدخل للدولة وتقليل الاعتماد على النفط بشكل كامــل. وفقاً للتقريــر الصادر من الصندوق في ٢٠١٤م، فــإن إدارة أعمال الصندوق تأخذ في الحســبان مواضيع البيئة والحوكمة بشــكل أساســي في قرارات الاستثمار الخاصة بالصندوق (GPFG, 2014).

في دراسة ل Borge et. al., (2014) حول تأثير عوامل –مثل المركزية واللامركزية الماليــة وتبني الحكومة النرويجية لمبادئ الحوكمة فــي القطاع العام– على أداء المالية العامة في النرويج خلصت الدراسة إلى أن أحد أهم أسباب نجاح إدارة صندوق معاشات التقاعد الحكومي الدولي يكمن في جودة التشــريعات واتباع أسلوب اللامركزية المالية المطبقة في النرويج. حيث أشارت الدراسة إلى أن خُمس الناتج المحلي الإجمالي يأتي من إيرادات الأعمال والضرائب على مســتوى الحكومــات المحلية، بعيداً عن إيرادات النفط والغاز وهو ما يعزز التنوع الاقتصادي لاقتصاد النرويج ويدعم أهمية أســلوب الإدارة المحلية كرافد مهم في إدارة شؤون الدولة.

كان مــن الممكــن أن تعتمد النرويج على إيرادات النفط فقط ولا تســعى إلى التنوع الاقتصــادي مثلها مثل أغلب الــدول التي لديها مورد طبيعي كبيــر، خاصةً أن ترتيب النرويج من حيث إنتاج النفط وفقاً لبيانات عام ٢٠١٣م هو في المرتبة الرابعة عشرة على المســتوى العالمي (أي ٢,٧٩٪ بين إنتاج النفط على المستوى العالم) (IMF, 2014)، لكن بإرادة شــعبية وحكومية تحول النفط من عائق للتنمية إلى داعم ومعزز لها. إن تجربة النرويج في إدارة المال العام وإدارة الثروة الوطنية –المتمثلة في إيرادات الموارد الطبيعية (النفط والغاز) عن طريق إنشــاء "صندوق معاشات التقاعد الحكومي الدولي"– مثال وتجربة متميزة ليســت نظرية فقط وإنما واقعية تــدل على إيجابيات تطبيق الحوكمة فــي القطاع العام. وعلى الرغم من أن صندوق معاشــات التقاعــد الحكومي الدولي النرويجي يمارس أعمالاً اســتثمارية إلا أنه وفــي المقام الأول يعمل على إدارة إيرادات حكومية بغرض تحقيق التنمية المســتدامة. أيضاً فإن الصندوق تشرف عليه الحكومة (وزارة المالية والبنك المركزي)، لذلك فإن التجربة النرويجية تقدم نفسها كنموذج يحتذى به، مع الأخذ بالاعتبار البنية الاقتصادية والاجتماعية لكل اقتصاد.

الحوكمة الرشيدة لإدارة الموارد الطبيعية - حالة دولة نيبال:

تعــد إدارة الموارد الطبيعية لأي دولة أحد أبــرز التحديات التي تواجه الحكومات، وذلك لطبيعة وحجم الموارد الطبيعية وتأثيرها على الاقتصاد بشــكل عام، مما يجعل

الاســـتفادة من تلك الموارد بالشـــكل الأمثل هاجس كل دولة. كما أن تحديات استغلال الموارد تزداد تعقيداً إذا كان المورد الطبيعي يشـــكل نســـبة كبيـــرة من الدخل القومي، ممـــا يجعل التعامل مع إيرادات الموارد الطبيعية بشـــكل دقيق عاملاً مهماً في التنمية الاقتصادية والتنمية المســـتدامة. أيضاً في حالة تفشّـــي ظاهرة الفساد السياسي أو الاقتصادي أو الإداري فإن الاســـتفادة من مـــوارد الدولة يكون أقل من المأمول. وبناءً عليه فإن تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام يضمن الاستخدام الأمثل والاستفادة القصوى من الموارد الطبيعية لتحقيق التنمية.

وفقـــاً لنظرية لعنة الموارد فإن أغلب الدول التي يشـــكل المورد الطبيعي جزءاً كبيراً من دخلها تســـجل مستويات متدنية في التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة مقارنةً بالـــدول التي لديهـــا تنوع اقتصادي (Auty, 2001). ان احتكار إدارة شـــركات النفط مـــن قبل الحكومات، وضعف مســـتوى الشـــفافية فـــي الكيفية التي يتـــم بها توظيف واســـتخدام إيرادات المورد الطبيعي، وضعف مستويات التنوع الاقتصادي وغيرها من الأســـباب، عوامل مهمة تؤدي إلى ضعف التنمية في الدول ذات الاعتماد الكبير على المـــورد الطبيعـــي (Choudhary, 2015; Alkadry, 2015; Albassam, 2015). لذلك نجد أن أغلب الدول التي يشـــكل مورد طبيعي (مثـــل النفط أو الغاز أو المعادن) جزءاً كبيراً من دخلها تســـجل مستويات متقدمة في مؤشرات الفساد نتيجةً لاعتماد الدولة بشـــكل كبير على إيرادات المورد الطبيعي وضعف التنوع الاقتصادي (Transparency International, 2015).

إن تطبيـــق مبادئ الحوكمة في القطاع العام علـــى إدارة الموارد الطبيعية لا يحقق فقط الاســـتفادة القصوى من موارد البلاد، بل يتعدى ذلك ليحقق التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة وذلك بالاستخدام الأمثل للموارد. كما أن اعتماد مبادئ الحوكمة في إدارة موارد البلاد الطبيعية يقلل نســـبة الفساد ويعزز الاستخدام الأمثل للمـــوارد على المدى الطويل. وتشـــكل تجربة دولة نيبال فـــي إدارة مواردها الطبيعية -باستخدام مبادئ الحوكمة في القطاع العام- أحد التجارب الناجحة والقابلة للتطبيق في أي اقتصاد مشـــابه. وما يميز التجربة النيباليـــة أن موردها ليس النفط أو الغاز بل هو ثروة وطنية من نوع آخر مما يعزز التوجه الداعم لتطبيق الحوكمة في إدارة أي مورد طبيعي سواء كان النفط أو غيره.

الحديقة الوطنية في نيبال Shey-Phoksundo National Park (SPNP) ليســـت مجـــرد حديقة عامة للتنزه، بل هي أحد أهم مصـــادر الطاقة (الطاقة البديلة) لنيبال

والمناطــق المحيطة بها في جبال الهيملايا. حيث تشــكل الرياح وتدفق المياه والبحيرة الكبيــرة في المنتصف كلها مصــادر للطاقة في الحديقة، لذلك فإن جــزءاً كبيراً من الطاقة الكهربائية والتدفئة التي تُغذي الدولة بشــكل عام مصدرها الحديقة الوطنية. أيضاً تعد الحديقة منتزهاً وطنياً ومزاراً للعديد من الســياح، لذلك تعد الحديقة ثروة اقتصادية بجانــب توفيرها للطاقة، وذلك كونها مزاراً ســياحياً ومصدراً من مصادر الدخــل للدولة، حيــث إن الحديقة مرشــحة كموقع أثرى من قبل منظمة اليونســكو (Kunwar & Parajuli, 2008).

ولأهميــة الحديقــة الوطنية للاقتصــاد الوطني النيبالي، تم تبنــي برنامج خاص للاســتفادة من موارد الحديقة، حيث إن العنصر الأساســي لهــذا البرنامج هو تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام في إدارة الحديقة بشكل عام ومواردها بشكل خاص. حيــث كان الهدف من البرنامج "إدارة الحديقة بشــكل ديموقراطي، تطوير أداء إدارة الحديقة لتتوافق مع متطلبات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة، توزيع مداخيل الحديقة بطريقة شــفافة وعادلة في المجتمع المحلي" (Kunwar & Parajuli, 2008, p. 17). كمــا أن البرنامج يهدف إلى تنمية موارد الحديقة وتهيئة قيادات مســتقبلية لإدارتها، وتطوير الخدمات العامة التي تقدمها الحديقة ووضع خطة طويلة الأجل لتحقيق تلك الأهداف.

مــن جهة أخرى كانــت الحديقة حتى عــام ١٩٩٥م تدار بشــكل حصري من قبل الحكومــة. وكأي مورد طبيعي كانت الحكومة تســتخدم مداخيل الحديقة في الإنفاق علــى المصروفات الحكومية بشــكل عام. ورغــم أهمية ذلك إلا إن مــوارد الحديقة بدأت بالانخفاض ومكونات الحديقة بدأت بالتدهور، بالإضافة إلى أن المجتمع المحيط بالحديقة لم يستفد من المداخيل بالشكل المطلوب أو من خلق وظائف للسكان المحليين، مما تســبب في حالة من عدم الرضا بين الســكان المحليين. ورغم المداخيل الجيدة مــن الحديقة الوطنية إلا أن الحكومة تطلب مســاعدات من الدول المانحة والمنظمات الدوليــة. ونتيجة للضغوطات الدوليــة من المانحين بالإضافة إلى توجه الحكومة نحو التنميــة وتطبيق الحوكمة في القطاع العام تم اعتمــاد برنامج تنمية الموارد الطبيعية للحديقة عن طريق اعتماد وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام.

إن تطبيــق مبادئ الحوكمة في القطاع العام بدأ بإشــراك كل المنظمات الحكومية وغيــر الحكومية (منظمات المجتمع المدني، القطاع الخاص، الأفراد) في صياغة خطة عمل أساسها مبادئ الحوكمة مثل المشاركة في صنع السياسات العامة والشفافية من

قبـل الحكومة في إتاحة بيانات الحديقة الإدارية والمالية والتنظيمية للمواطنين. وفي نفس الإطار تم اسـتعراض أهمية الحديقة الاقتصادية والسياسـية مع أفراد المجتمع المحلي وعلى المسـتوى الوطني. أيضاً تمت مناقشـة الأهداف العامة التي من الممكن تحقيقها بمشاركة كل فعاليات المجتمع. حيث كان الهدف من ذلك هو تعزيز المشاركة من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الحديقة الوطنية.

وبالنظر في طبيعة المنطقة وارتفاع مستوى الأمية بين السكان المحليين، فإن إشراك المجتمـع المحلـي كان أحد أهم التحديات لتطبيق مبـادئ الحوكمة في إدارة الحديقة والاستفادة من مواردها. ولأغراض إشـراك أفراد المجتمع ومنظمات المجتمع المدني في إدارة الحديقة تم اسـتخدام عدة طرق منها الاجتماعات العامة ومناقشة الموضوع بشـكل علني مع الأفراد والمنظمات، بالإضافة إلى استخدام وسائل الاعلام المختلفة. أيضاً تم توظيـف المدارس والمنظمات الدينية والمدنية للتعريف بأهمية المشـاركة في إعداد خطة وطنية للاستفادة من موارد الحديقة بين أفراد المجتمع المحلي.

ونتيجـة للحملة الإعلامية والتثقيفية لأفـراد المجتمع في المجتمع المحلي والمناطق المحيطة بها فإن نسـبة المشاركة المجتمعية ارتفعت. كما ارتفعت نسبة الوعي بأهمية تطويـر إدارة الحديقـة وتحقيق الاسـتغلال الأمثـل لمواردها بين السـكان المحليين والمنظمات غير الحكومية. وبناءً عليه تشير نتائج النقاشات العامة وإشراك المنظمات غير الحكومية والأفـراد إلى نجاح التجربة وفقاً لأغلب المقاييس. حيث إن أحد أبرز مظاهر نجاح الخطة هو إشراك المجتمع في عملية إدارة الحديقة مما ساعد في خلق وظائف للسكان المحليين ورفع مستوى الرضا بينهم. حيث تم تقسيم العمل بين أفراد المجتمع المحلي كلٌّ حسـب تخصصه كمجموعات عمل، سـواء فـي التعليم أو الصحة أو البنـاء أو الامن. نتيجةً لذلـك في عام ٢٠٠٧م كان هناك أكثر من ١٩٣ فرقة عمل ومنظمـة في مختلف المجالات تعمل في إدارة الحديقة، أغلب العاملين في تلك الفرق هم من السـكان المحليين. بحيث تهتم كل مجموعة بالإسهام في إدارة شؤون الحديقة عن طريق تقديم خدمات للأفراد في المدينة والمناطق المحيطة.

أيضاً لضمان اسـتمرار تطوير أسـلوب إدارة الحديقة تم تخصيص ٣٠٪ من دخل الحديقة يصرف سنوياً على تطوير المجتمع المحلي من الناحية التعليمية والبنية التحتية بالإضافة إلى تدريب الموارد البشـرية في الحديقة. كما أن الاسـتفادة من البرنامج لـم تقتصر على التنمية الاقتصادية وزيادة موارد الحديقة رغم أهمية ذلك، بل تعدتها لتشـمل إشـراك جميع أفراد المجتمع المحلي وخاصة الأقليات مثل النسـاء ومحدوي

الدخل في صنع السياسات العامة للحديقة والاستفادة من إيراداتها، أي إشراكهم في إدارة شـؤون الحديقة. أيضاً عمل برنامج تطوير الحديقة على بناء قيادات مستقبلية لإدارة شـؤون الحديقة، وذلك بتنفيذ برامـج تعليمية ودورات تدريبية لتطوير المهارات القيادية لدى الأفراد المشـاركين. كما أن شعور أفراد المجتمع المحلي بالانتماء الوطني ارتفع نتيجة إشراكهم في إدارة شؤون الحديقة، مما عزز كفاءة وفاعلية مساهمتهم في صنع السياسـات واتخاذ القرارات الخاصة بالحديقـة. لذا يمكن القول بأن المجتمع المحلي اسـتفاد من التطويـر الإداري الخاص بأسـلوب إدارة الحديقة (Kunwar & Parajuli, 2008).

أخيراً لـم تكن كل هذه النتائج الإيجابية لتتحقق لـولا تطبيق مبادئ الحوكمة في القطـاع العام، وخاصةً دعم مشـاركة الأفراد فـي العملية الإدارية وتعزيز مسـتوى الشـفافية. كما أن المشـاركة في إعداد الخطة الإسـتراتيجية، وتحديد المسؤوليات بين المسـؤولين عن إدارة الحديقة، وتطبيق مبدأ المحاسبة والعدالة في توزيع مداخيل المورد الطبيعي، كلها نتائج تعزز من جودة الحكم. أيضاً انعكس تطبيق مبادئ الحوكمة إيجابـاً على زيادة مداخيـل الحديقة وتنميتها، بالإضافة إلى تعزيز الشـعور الوطني لـدى الأفراد. وعلى الرغم من ضغوط المانحين الدوليـين لتطوير العمل الإداري في الحديقة، إلا أن ذلك لم يتحقق بين يوم وليلة ولكن كان لابد من إقرار خطة عمل ورغبة حقيقية من قبل متخذ القرار (الحكومة النيبالية) للتطوير والإصلاح الإداري في إدارة موارد الحديقة الوطنية في نيبال.

وعلى الرغم أن المثال هنا هو حديقة وطنية ومصادر طاقة بديلة ومنطقة سـياحية إلا أن هذه التجربة يمكن تطبيقها على موارد أكثر تأثيراً على الاقتصاد المحلي والدولي مثـل النفط أو الغـاز أو المعادن، أو على موارد أخرى مثل السـياحة أو مجال الطاقة البديلة. حيث إن وضع خطة عمل متفق عليها من جميع الأطراف المشـاركة في إدارة شـؤون الحديقة ووجود رغبة من متخذ القرار عناصـر مهمة في نجاح تبني وتطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام. بالإضافة إلى أن الاسـتمرار في تحديث وتطوير القوانـين والأنظمة والأسـلوب الإداري عناصر مهمة في نجاح إدارة الحديقة الوطنية في نيبال على المدى الطويل.

الحوكمة في التعليم - تجربة دولة مقدونيا:

يعد التعليم أحد أهم مقومات التنمية، وبجودة التعليم تتطور الأمم. وبالإضافة إلى أن التعليم هو حق من حقوق الانسـان، فإن تطوير التعليم يسـهم في التنمية البشرية

والتنمية الاقتصادية بشــكل عام، ويســاعد في تعزيز مهارات وقــدرات الأفراد على المســاهمة بفاعلية وكفاءة في إدارة شؤون الدولة. بالمقابل فإن إدارة العملية التعليمية مــن أصعب المهام لأي حكومة لوجــود العديد من الجهات والعناصر التي تســهم في العمليــة التعليمية مثــل أولياء الأمور، والتجهيزات المدرســية، والتلاميذ، والأســرة، والمجتمع، والمنظمات غير الحكومية مثل المؤسســات الدينية، وهذا ينطبق على التعليم العام والتعليم العالي.

إن صعوبــة إدارة العمليــة التعليمية يكمن في تأثير العوامــل الأخرى الاقتصادية والاجتماعيــة على مدى التزام الأفراد بالالتحاق بالتعليم، الأســر الفقيرة أو الأقليات فــي الغالب تواجه صعوبات بتمكين الأطفال والشــباب من الاســتمرار في التحصيل العلمي. بالإضافة إلى أن ضعف مشــاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة العملية التعليمية يؤثر سلباً على تلبية احتياجات المستفيدين وعلى تفاعلهم مع الخطط التطويرية. أيضاً من التحديات التي تواجه الحكومات قياس مخرجات التعليم، فمهما كانت الظروف مناســبة من تجهيزات وأســاتذة فإنه بدون مخرجات ذات جودة تخدم ســوق العمل وتعزز مســتوى التحصيل العلمي للأفراد فإن العملية التعليمية لن تحقق أهدافها. لذلك فإن قياس وتقييم مخرجات التعليم رغم صعوبته هو المقياس الحقيقي علــى جــودة التعليم ومــدى النجاح فــي إدارة العملية التعليمية مــن عدمه. كل هذه الصعوبات تؤثر سلباً على تعزيز العملية الإدارية وتطويرها في مجال التعليم.

فــي العديد من الدول مثل الولايات المتحدة وأغلب دول الاتحاد الأوربي يتم تطبيق العديــد من مبــادئ الحوكمة في القطاع العام في إدارة العمليــة التعليمية في التعليم العام والعالي (الجامعي). فمثلاً لكل مدرسة مجلس أولياء أمور منتخب من قبل أولياء أمــور الطلبة كممثــل لحاجات ومتطلبات أولياء الأمور. كما أن اللقاءات الشــخصية بين المعلمين وأولياء الأمور تعزز مســاهمة المســتفيدين في صنع السياسات التعليمية للمدرســة واتخاذ القرارات والرقابة على أداء إدارة المدرسة. أيضاً كل مدرسة لديها مجلس المدرســة، وغالباً ما يشمل أعضاء من الهيئة التعليمية في المدرسة ومن أولياء الأمور، وفي بعض الأحيان ممثل مجلس التعليم المحلي المشرف على جميع المدارس في منطقة أو ولاية معينة. حيث يكون مجلس المدرسة مسؤولاً عن إقرار الكيفية التي تدار بها المدرسة والصرف من الميزانية المخصصة لها، بالإضافة إلى وضع الخطة التعليمية للمدرســة مثل إضافة برامج تتناســب مع احتياجات المجتمــع المحلي مثل إضافة لغة جديدة كمادة تقدم في المدرسة. أما مجلس التعليم في المنطقة فيقرّ السياسات العامة

والمخصصات المالية لكل مدرســة والبرامج التي تقدم في كل منها ويقيم أداء المدرسة العلمي والإداري.

ورغم اختلاف الأنظمة واللوائح التي تحكم عمل العملية التعليمية في كل دولة، إلا أنها في الغالب في الدول المتقدمة تتكون من مجالس أولياء الأمور والتي تتم بالانتخاب، وهذه مشاركة مباشــرة من المستفيد من الخدمة (خدمة التعليم) في رسم السياسات العامة والرقابة على أداء المدرسة. أيضاً يتسم عمل هذه المجالس بالشفافية حيث إن كل البيانات المالية وغيرها متاحة للاطلاع بحكم القانون، وتنشــر على موقع المدرسة على الشبكة العنكبوتية ويتم توفيرها عند الطلب. كما أن مبادئ المسؤولية والمحاسبة مفعلــة فــي هذه المجالس، حيث إن لــكل مجلس رئيس والمهــام موزعة بين الأعضاء. وعليــه فإن أغلب مبادئ الحوكمة في القطــاع العام مطبقة، وهذا مثال حي على آلية تطبيق عناصر الحوكمة على مســتوى المؤسســات التعليمية. أما فيما يتعلق بالتعليم العالــي (الجامعات والمعاهد المتخصصة) فإنها تعمل بنفــس آلية المدارس في التعليم العــام مــن حيث آلية وتنظيم المجالــس. أيضاً يمثل الطلبة فــي مجلس الجامعة في أغلــب الجامعات في الــدول المتطورة مثل أمريكا ودول الاتحــاد الاوربي. بالمقابل لا تطبق هذه الآلية نهائياً - أو تطبق بشــكل محدود- في الدول الأقل تقدماً في مجال المشــاركة السياسية والإدارية، حيث تتم إدارة العملية التعليمية بشكل مركزي من قبل الوزارة أو الهيئة المسؤولة عن التعليم مع بعض الحرية لكيفية التطبيق من قبل الجهات والمناطق التعليمية. أيضاً لا توجد مســاهمة تذكر من قبل أولياء الأمور أو المنظمات غير الحكومية في إدارة العملية التعليمية من إقرار للبرامج أو الرقابة على أداء الإدارة المدرسية أو المشاركة في رسم الخطط التعليمية.

في هذا الجزء سوف يتم استعراض تجربة دولة مقدونيا في تبني مبادئ الحوكمة في قطاع التعليم. تعد مقدونيا من دول الاتحاد السوفيتي سابقاً حيث نالت استقلالها في عام ١٩٩١م، ويبلغ عدد سكانها مليوني نسمة تقريباً. تتكون مقدونيا من العديد من العرقيات والأقليات، بالإضافة إلى إرثها الســابق من أسلوب إدارة شؤون الدولة وفقاً للنموذج الشــيوعي الماركســي في الإدارة، والذي يركز على المركزية الشديدة وضعف إشــراك الأفراد في صنع السياســات العامة. نتيجةً لما ســبق فقد واجهت الحكومة المقدونية العديد من العقبات مــن أبرزها دمج مختلف الأعراق والأقليات في المجتمع وإدارة شؤون الدولة، والدعوة إلى التوحد بدلاً من التفرق والتي كانت من أصعب المهام للحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال (Risteska, Raleva, & Sejdini, 2010).

وابتــداءً من عام ٢٠٠٩م – ونتيجةً لرغبة الحكومة المقدونية في تعزيز مســتويات التنمية البشــرية والاقتصادية وخلق وظائف للمواطنين واستجابة للضغوط الخارجية مــن الــدول والمنظمات الدوليــة– أقرت الحكومــة العديد من الخطــط الاقتصادية والسياسية التي تسعى إلى تعزيز العملية الديموقراطية وتطوير أسلوب إدارة الحكومة لشــؤون الدولة. أحد أبرز وأهم هذه الخطط كانــت إقرار خطة جديدة للتعليم العام أساسها اللامركزية وهدفها إدماج الأفراد والمنظمات غير الحكومية في عملية التنمية المستدامة عن طريق تحقيق مستويات متقدمة في التنمية البشرية. أيضاً كان الهدف من الخطة هو تشــجيع أبناء الأقليــات وذوي الاحتياجات الخاصة على الانخراط في التعليم بدلاً من تهميشهم لخلق أفراد مؤهلين يسهمون في التنمية بكفاءة وفاعلية.

وبالنظر إلى تاريخ البلد السياسي والتنظيمي، ونتيجة لمحدودية المشاركة السياسية للأفــراد والمنظمات غير الحكومية فإن تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام كانت تحتاج إلى رغبة حقيقية ودعم من القيادات السياسية لضمان تعزيز جودة الحكم. وبنــاءً عليه أقرت الحكومة والبرلمان العديد من القوانين مثل إنشــاء مجالس مدارس ومجالس أولياء أمور. أيضاً تم تنظيم عمل المجالس ومهامها في إدارة شؤون المدارس واســتخدام الميزانيات المقررة من قبل الحكومة في سبيل تحقيق توجه الحكومة. كما تم تفعيل مبادئ المحاســبة والمســؤولية كأحد عناصر قانون إنشاء المجالس، حيث تم توزيع المهام وتحديد المســؤوليات بين أعضاء المجالس التعليمية. بالإضافة إلى إقرار مبدأ الشفافية في الطريقة التي تدار بها تلك المجالس وذلك بنشر كل ما يتعلق بعملها من قرارات وتوصيات وأن تكون متاحة للجميع.

مــن جهة أخــرى كان التحــدي الحقيقي لقــرارات تطوير العمليــة التعليمية في مقدونيا هو كيفية دمج كل الفئات المســتهدفة في عملية إدارة شــؤون المدارس وتعزيز المشــاركة في مجالس المــدارس، خاصةً في ظل النظام السياســي المطبق في الدولة القائم على محدودية المشــاركة السياســية من قبل الأفراد في إدارة شــؤون الدولة. لذلك كان التركيز على ضمان مشــاركة كل المســتفيدين في صنع السياســات العامة واتخاذ القرارات، بالإضافة إلى تطوير قيادات إدارية محلية تشارك في قيادة العملية التطويرية مســتقبلاً. حيث تم دمج الأقليات وفق خطة تقوم على عقد لقاءات عامة بــين ممثلين للحكومــة ووزارة التعليم في مقدونيا وعامة النــاس في مختلف المناطق، بالإضافــة إلى عقد دورات تدريبية وورش عمل للمســتفيدين وحثهم على المشــاركة بتوضيح أهميتها والفوائد المســتهدفة. وفي نفس السياق تم إجراء اختبارات لتحديد

مهـارات القيـادات المحتملين وتطور أدائهم بعقـد دورات تدريبية وورش عمل خاصة لشـرح الأنظمة واللوائـح التي أقرت من قبل الحكومة والتي تسـعى إلى تعزيز جودة الحكم. كما أن هؤلاء القادة المحتملين تم الاستفادة منهم في عملية إدماج كل مكونات المجتمع في عملية تطوير العملية التعليمية (Risteska, Raleva, & Sejdini, 2010).

تُعد التنمية البشـرية من العمليـات طويلة المدى التي تتطلب خطة عمل للحصول علـى النتائج المسـتهدفة، ولاتظهر النتائـج إلا بعد فترة من الزمـان. وعلى الرغم مـن الانتقـادات للطريقة التي تم تنفيذ خطة إدارة العمليـة التعليمية ودمج مكونات المجتمع في إدارة العملية التعليمية – وذلك بسبب غياب التطبيق الفعال للرقابة على تنفيذ القـرارات الحكومية من قبل وزارة التعليم والبحـث العلمي في مقدونيا – إلا أن العديـد مـن الفوائد بدأت تؤتي ثمارها وعلى رأسـها خلق قيادات شـابة محلية لقيادة التغيير في إدارة شـؤون المدارس. أيضاً تعزيز المشـاركة من قبل المستفيدين في صناعة السياسـات العامة للمدارس يمكن اعتبارها هدفاً تم تحقيقه بشكل كبير علـى الرغم مـن أن التجربة في بداياتهـا وتحتاج إلى وقت للحكـم عليها، حيث تم إشـراك المسـتفيدين من أولياء أمور ومعلمين في إعداد الخطط التعليمية والرقابة على تنفيذها (Risteska, Raleva, & Sejdini, 2010).

مما سـبق يمكن القول بأن وجود إرادة سياسـية من قبـل الحكومة المقدونية كان عاملاً مهماً في نجاح تطوير العملية التعليمية باستخدام مبادئ الحوكمة في مقدونيا. كما أن تفعيل مشـاركة مكونات المجتمع في صنع السياسـات وإقرار القوانين وخاصةً على المستوى المحلي يعد أداة مهمة نحو تعزيز جودة الحكم. حيث إن القوانين التي تم بموجبها تطوير الأسلوب الذي تدار به العملية التعليمية مثل إنشاء المجالس التعليمية، وتعزيز الشفافية، وتطبيق مبادئ المحاسبة والمساءلة، كل القوانين صادرة من الحكومة ممـا يؤكد على الدور الكبير للإرادة السياسـية في نجـاح التجربة. أيضاً من تجربة مقدونيـا يتضح أن دور القيادات المحلية مركـزي ومهم في ضمان تطبيق فعال لمبادئ الحوكمة الرشـيدة فـي أي مجال. أيضاً في الغالب فـإن تطبيق الحوكمة في مجال أو قطاع معين يتطلب مشـاركة قـادة محليين لمعرفتهم الدقيقـة بحاجات ومتطلبات المجتمع المحلي. ونظراً لضعف تأهيل القادة المحليين كان لزاماً على الحكومة المركزية تبنـي برامج تهيئ مجموعة من القادة المحتملين وتدعمهم لتحقيق خطط الحكومة في التطويـر. تعد التجربة المقدونية في تطوير التعليم عـن طريق تبني مبادئ الحوكمة مثالاً على فاعلية الحوكمة كوسيلة لتطوير قطاع مهم وحساس مثل قطاع التعليم، مما يعزز فرصة نجاح تطبيق النموذج في قطاعات أخرى أقل تعقداً.

مشاركة في إدارة الميزانية - حالة مدينة زيست Zeist - مملكة هولاندا:

يعد التطوير الإداري عملية مستمرة بغض النظر عن مدى تطور الأنظمة والقوانين في الدولة. أيضاً حتى الدول المتقدمة علمياً واقتصادياً -والتي لها سجل متقدم في المشاركة السياسية للأفراد والمنظمات غير الحكومية- تسعى إلى تعزيز وتطوير العملية الإدارية بشكل دائم ومستمر. ولكن ما يميز الدول المتقدمة أن حكومتها مرنة في تطبيق مبادئ الحوكمة وخاصة في أوقات الأزمات السياسية أو الاقتصادية وذلك لوجود أساس تنظيمي يسهل مشاركة المنظمات غير الحكومية والأفراد في إدارة شؤون الدولة. وعلى الرغم من أن هذه الدول تتأثر بهذه الأزمات إلا أن قدرتها على تحمل الهزات الإدارية أو الاقتصادية وقدرتها على العودة إلى الوضع الطبيعي والاستفادة من الأزمات في تحسين وتطوير العملية الإدارية أفضل بمراحل من الدول الأقل تقدماً. مملكة هولاندا أحد الدول المتقدمة ومنها الحالة الدراسية التالية.

«زيست» مدينة هولندية يبلغ عدد سكانها أكثر من ستين ألف نسمة. وفي عام ٢٠١٠م واجهت المدينة مشاكل مالية وخصوصاً مع وجود عجز في ميزانية المدينة يفوق الستة ملايين يورو. وفقاً للبيانات المالية فإن ثلث ميزانية المدينة يتم تحصيله من الخدمات العامة والخاصة التي تقدمها المدينة أما باقي الميزانية فيتم تمويله من قبل الحكومة المركزية في أمستردام. ولإيجاد حل لمشكلة العجز في الميزانية تبنت حكومة ومجلس المدينة برنامج «المواطنون الخبراء» بحيث يركز البرنامج على إشراك المواطنين - كل في مجاله - لتقديم مقترحات وحلول لتقليل المصاريف أو إضافة مداخيل جديدة يكون الهدف منها تقليص العجز في ميزانية المدينة.

المبدأ الذي قام عليه برنامج «المواطنون الخبراء» هو أن مشكلة العجز في الميزانية أكبر من قدرة الحكومة على حلها لوحدها، لذا لا بد من إشراك المواطنين في اقتراح وتطبيق حلول إدارية ومالية لسد العجز وتحقيق فائض في ميزانية المدينة. كما ركز البرنامج على ثلاثة عناصر (قيم) لتحقيق النتائج المرجوة من تبني هذا البرنامج، هذه القيم هي: أولاً: أن تكون الاقتراحات المقدمة ذات جودة عالية ولها تأثير ملموس ونتائج إيجابية. ثانياً: وجود ثقة من قبل الحكومة ومجلس المدينة بآراء المواطنين وقدرتهم على تقديم اقتراحات تسهم في سد عجز الميزانية. وأخيراً: لتحقيق أهداف البرنامج لابد من تفعيل مبدأ الشفافية، وتوضيح كل ما يتعلق بمشكلة العجز في الميزانية، والطريقة التي تدار بها المدينة مالياً وإدارياً لكل المشاركين في البرنامج (Governance International, 2014).

بدأ البرنامج بتحديد آلية مشاركة المواطنين والتي تضمنت مشاركة الكل بلا استثناء وعدم إقصاء أي مواطن على اعتبار أن كل مواطن لديه إضافة قد تكون مفيدة في حل مشكلة عجز الميزانية. بعد ذلك تم توضيح آلية عمل الميزانية والقوانين والأنظمة التي تحكم العملية الإدارية لعامة الناس عن طريق الاجتماعات العامة وباستخدام وسائل الإعلام والوسائل الإلكترونية لضمان مشاركة أكبر عدد ممكن من الناس. وأخيراً ركز البرنامج على مبدأ مهم وهو أن تقديم اقتراحات وإيجاد حلول للمشكلة المالية التي تعاني منها المدينة فوائده هي للمواطنين أولاً وأخيراً، حيث كان الهدف إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين (Governance International, 2014).

وعلى الرغم من وجود حافز للمشاركة من قبل أغلب المواطنين، إلا أن التركيز كان على المواطنين الذين تطوعوا للمشاركة ويمتلكون خبرة أو معرفة مالية أو إدارية ولديهم رغبة وخبرة ووقت للمشاركة، وذلك لضمن المشاركة الفاعلة. وخلال ثلاثة أشهر من إطلاق البرنامج تم تكوين ثمان مجموعات من مئتين من الخبراء المواطنين الذين تطوعوا للمشاركة في برنامج "المواطنين الخبراء"، كل مجموعة تتكون من مختصين في مجال محدد لمناقشة موضوع في مجال معين مثل الزراعة أو الخدمات العامة أو المواصلات. كما تم تقسيم اللجان والموضوعات الخاصة بكل لجنة بناء على مشاركة كل المواطنين باقتراحاتهم وذلك بعد توضيح الأمور المتعلقة بإدارة الميزانية العامة للمشاركين. بحيث كان الغرض من هذه الاجتماعات هو مناقشة مشكلة عجز الميزانية في المدينة واقتراح حلول عامة يمكن تطبيقها لحل المشكلة عن طريق تحليل ودراسة إمكانية الاستفادة من مساهمة كل قطاع ومجال عمل في سد عجز ميزانية المدينة. أيضاً لكل لجنة الحرية في اختيار الطريقة المناسبة لإدارة الحوار، بالإضافة إلى مهام اللجنة في تحديد المواضيع التي يتم نقاشها في كل اجتماع. ووفق جدول زمني محدد يُطلب من كل مجموعة (لجنة) تقديم مقترحات نهائية وتوصيات إلى مجلس المدينة.

من جهة أخرى، وخلال عملية النقاشات كان هناك حضور من قبل أعضاء الحكومة المحلية والمجلس البلدي لمناقشة أو توضيح المواضيع التي تساعد في إيجاد الحلول. ومع نهاية المهلة المحددة، تم تقديم العديد من الاقتراحات، مثل اعتماد خط نقل عام بين المدينة ومدن أخرى لزيادة مردود قطاع السياحة. أيضاً تم تقديم اقتراح آخر يركز على تقليل عدد أيام جمع النفايات التي يعاد تدويرها مما يسهم في خفض نفقات جمع النفايات. وعلى الرغم من أن بعض المقترحات والحلول المقدمة توفر مبالغ مالية

بسيطة لميزانية المدينة إلا أن المبالغ الإجمالية التي تم إقرارها لتخفيض عجز الميزانية (تخفيض نفقات أو زيادة إيرادات) كانت تكفي لسد العجز في ميزانية المدينة. وفي نهاية المدة المحددة قدمت كل اللجان اقتراحاتها، وكان الدور على مجلس المدينة لاختيار المقترحات والحلول المناسبة، ومن ثم تطبيق هذه الحلول ودعمها بالقوانين والأنظمة.

إن حالة مدينة زيست مثال واضح على أهمية إشراك المستفيدين من الخدمات والمتأثرين بها في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات. من جهة فإن إشراكهم يحقق الاستفادة من خبراتهم في مجال عملهم وخبرتهم في الشأن المحلي. ومن جهة أخرى فإن المشاركة لا تقتصر على الاستفادة من خبراتهم وتعزيز أهمية العمل المشترك بين الحكومة والمواطنين وتعزيز دور المواطنين في صياغة وتنفيذ السياسات العامة، بل تتعدى ذلك لإشراكهم في إيجاد الحلول. وبالتالي تقبل تطبيق الحلول حتى لو كانت قاسية، لأن نتيجة عدم إشراكهم قد يكون رفض أو مقاومة تطبيق تلك الحلول. أيضاً فإن إشراك المواطنين في إدارة شؤون الدولة هو وسيلة فعالة لتعزيز مستوى الانتماء الوطني وزيادة الوعي لدى المواطنين بالآلية التي تعمل بها الحكومة وبالتالي تعزيز مستوى رقابة المواطنين والمستفيدين بشكل عام على الأداء الحكومي.

من جهة أخرى، فإن أبرز نتائج برنامج "المواطنين الخبراء" هو إشراك المستفيدين من الخدمات العامة من أفراد ومنظمات غير حكومية في إدارة أعمال المدينة. أيضاً – وفقاً للبرنامج – تم تفعيل مفهوم الإدارة المحلية وتعزيز أسلوب اللامركزية الإدارية مما كان له آثار إيجابية على أسلوب إدارة المدنية لشؤونها. كما أن مشاركة مواطني مدينة "زيست" في تقديم اقتراحات وإيجاد حلول لمشكلة عجز الميزانية وفق برنامج "المواطنين الخبراء" نتج عنه نتائج إدارية بالإضافة إلى نتائج مالية. من النتائج أن ٨٠٪ من المواطنين شاركوا في النقاشات العامة لإيجاد حلول لمشكلة عجز الميزانية. أما على الصعيد المالي فلقد تم تحقيق وفر مالي يقدر ب ٧,٦ مليون يورو، مع أن المستهدف ٦,٢ مليون يورو، وهو ما يعد نجاحاً مميزاً للتجربة. أيضاً أكثر من ٩٠٪ من الاقتراحات المقدمة من اللجان تم اعتمادها من المجالس البلدية. مما سبق يتضح إلى أي مدى يمكن الاستفادة من مشاركة المواطنين في إدارة شؤون الدولة بشكل عام والشأن المحلي بشكل خاص إذا ما تم تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام (Governance International, 2014). أيضاً أسهم تنفيذ مثل هذا البرنامج في حل مشكلة قد لا يمكن حلها لو عملت الحكومة بمفردها، لذا فإن دعم الحكومة وتبنيها لمثل هذه البرامج كان له تأثير إيجابي مالي وإداري.

التركيز على الخدمات العامة - مدينة سويندن Swindon - مملكة بريطانيا:

إن تقــديم الخدمات العامــة بجودة عالية ولــكل أفراد المجتمع هو أســاس عمل الحكومة، ونعني بالخدمات العامة كل ما يحتاجه المواطن من خدمات تعليمية وصحية وأمن وخدمات أخرى. أيضاً جزء مهم من عمل الحكومة هو تعزيز التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة بوضع خطط إستراتيجية وتنفيذية لتحقيق ذلك. لذلك، فإن كفاءة وفاعلية أداء الحكومة هو أحد عناصر الحوكمة في القطاع العام.

مدينة ســويندن أحد مدن الشــمال البريطاني، حيث يبلغ عدد ســكانها أكثر من ٢٠٠,٠٠٠ نســمة في عــام ٢٠٠٦م. وفقاً للتقرير الســنوي الــذي تصدره الحكومة البريطانية بشــكل دوري عن حالــة المدن البريطانية في تطبيــق مبادئ الحوكمة في القطــاع العــام، في عام ٢٠٠٦م ســجلت مدينة ســويندن تراجعاً فــي تطبيق مبادئ الحوكمة. حيث تم تســجيل مستويات متدنية في مؤشــرات الحوكمة، مما يؤثر على حجم الدعم الحكومي بالإضافة إلى التبعات السياسية والإدارية لهذا الانخفاض، مثل خســارة الانتخابات البلدية وتعرض المســؤولين الحكوميين للمساءلة والمحاسبة على التقصير. بالإضافة إلى التأثير الســلبي لجودة الخدمات والعملية الديموقراطية فإن انخفاض مستوى الحوكمة يقلل من المشاركة الشعبية في إدارة شؤون الدولة. لذا كان لزاماً على مجلس المدينة إعادة ترتيب المهام ووضع الخطط لتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة.

ونظراً لطبيعــة المدينة وكونها تعتمد على قطاع الزراعــة كقطاع مهم في اقتصاد المدينــة وتوفيــر الوظائف للمواطنــين، فلقد تم تحديد خطة عمل تقوم على أســاس تشــكيل فريق محايد من المختصين والخبــراء من داخل وخــارج المدينة لتقييم عمل مجلــس المدينــة المنتخب الحالي في دعــم القطاع الزراعي وتفعيــل مبادئ الحوكمة بشــكل عام. حيث كان الهدف من تشــكيل الفريق تحديد أماكن القصور، تشريعية أو إدارية أو مالية، وبناءً عليه اقتراح الإجراء والتصحيح المناســب. وقبل ذلك، طُلب من مجلــس المدينة – من قبل الحكومة المركزية في لندن – وضع خطة عمل لكيفية تعزيز جودة الحكم وتطبيق مبادئ الحكم الرشــيد في إدارة شؤون المدينة بشكل عام وتقديم الخدمات العامة بشــكل خاص. وبناءً عليه تم وضع خطة عمل بمشــاركة المستفيدين من الخدمات من مواطنين ومنظمات غير حكومية وتم نشرها بعد اعتمادها.

حيث ركزت خطة مجلس مدينة ســويندن على تحديد أهداف عامة ومن ثم وضع خطــة لتحقيق هذه الأهداف، وتم إعداد خطة عمل وفقــاً لذلك. خطة العمل بدأت بإشراك المستفيدين من الخدمات العامة (الأفراد ومنظمات المجتمع المدني ومنظمات الأعمال)، إشــراكهم بتحديــد أهداف يرغبون من مجلس المدينــة تحقيقها. وبما أن اقتصاد المدينة يعتمد على الزراعة فقد تم إشــراك قطاع الأعمال المحلي والمزارعين بشــكل مكثف لتحقيق أقصى استفادة ممكنة من المشــاركة الشعبية في وضع خطط إســتراتيجية نحو تطويــر العمل الحكومــي وتعزيز جودة الحكم. كما تم بمشــاركة المســتفيدين من الخدمات العامــة تحويل الأهداف العامة إلــى محاور لخطة هدفها تحقيق نتائج بأرقام ونسب (خطة تشغيلية) مبنية على الأهداف العامة التي تم الاتفاق عليها مسبقاً وإقرارها من قبل المواطنين ومن ثم مجلس المدينة.

أيضاً وبعــد الاتفاق على النتائج المطلوب تحقيقها ووضــع خطة عمل معتمدة من مجلس المدينة بمشــاركة المســتفيدين من الخدمات العامة، تم وضع إطار عام للكيفية التي ســوف تتم الرقابة بها على أداء المجلس لتحقيــق هذه النتائج. وفقاً لهذه الآلية فقــد تم تطبيــق العديد من مبادئ الحوكمة مثل الشــفافية والمســاءلة بالإضافة إلى إشراك المستفيدين من الخدمات العامة في صنع وإقرار السياسات العامة، بالإضافة إلــى وضــع آلية للرقابة على تنفيذ الخطة وفق جدول زمنــي محدد. أيضاً من نتائج تجربة مدينة ســويندن بناء قيادات شابة من الأفراد المشاركين في وضع خطة العمل، بالإضافــة إلى تعزيز ثقافة خدمة المجتمع والمشــاركة السياســية والإدارية في إدارة شؤون الدولة لتحقيق الاســتفادة القصوى من الموارد البشرية المحلية في تبني مبادئ الحوكمة الرشــيدة من قبل الحكومة. وأخيراً ســجلت المدينة – وفقاً للتقرير السنوي الذي تصدره الحكومة البريطانية بشــكل دوري عن حالة المدن البريطانية في تطبيق مبــادئ الحوكمة في القطاع العام – تقدماً في مؤشــرات الحوكمة في ٢٠٠٧م مقارنة بالسنوات التي سبقتها (CIPFA, 2007).

الحوكمة في القطاع الصحي - تجربة دولة باكستان:

يعــد القطاع الصحي من أهم وأكثر القطاعات تعقيداً في مجال الإدارة. حيث إن أهمية القطاع تأتي من كون القطاع الصحي يقدم خدمة مباشرة وحساسة للمستفيدين، لذلك فنسبة الخطأ الطبي أو الإداري يجب أن تكون شبه معدومة. أما تعقيد العملية الإداريــة للقطاع الصحي فهي شــبيهة بقطاع التعليم والأمــن الداخلي، حيث إن هذه القطاعات على احتكاك مباشــر مع المســتفيدين. بالإضافة إلى أن مساهمة العديد

مــن المنظمات الحكومية وغير الحكومية (منظمــات المجتمع المدني والأفراد والقطاع الخــاص) – التي تُؤثر وتتأثر بالكيفيــة التي تدار بها هــذه القطاعات، وبمخرجاتها الصحيــة والتعليمية وتوفيــر الأمن، وتداخل المهام – يجعل مــن مهمة تطوير القطاع الصحي تحدياً حقيقياً. أيضاً هذه القطاعات هي أســاس التنمية لأي بلد، لذا نجد أن جــزءاً كبيراً من ميزانيــات الدول والمعونات الخارجية تركــز على أحد أو كل هذه القطاعات: الصحة والتعليم والأمن.

القطاع الصحي في باكستان هو أحد القطاعات التي تتلقى دعماً من الدول المانحة والمنظمات الدولية، وذلك ســعياً لتطوير أداء القطاع وتعزيز مستوى الجودة فيه. كما أن الاهتمام بالقطــاع الصحي يرجع إلى الاعتراف بأهمية القطاع الصحي في تعزيز مســتويات التنمية المحلية والتنمية المســتدامة. في الفترة مــن ١٩٩٢–١٩٩٩م تلقى القطاع الصحي في باكستان دعماً من البنك الدولي وكان الهدف تمويل برنامج الرعاية الصحية الأولية للعائلات في باكســتان على مســتوى الدولة وتعزيز مستويات التنمية البشرية فيها. بالإضافة إلى كون البرنامج يغطي الدولة على المستويين الوطني والمحلي فإن أحد أهم أهداف برنامج الدعم تفعيل تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام عن طريق تطبيق مبادئ الحوكمة في البرنامج وخاصةً الشــفافية والعدالة والمســاواة في تنفيذ البرنامج وتقديم الخدمات الصحية لكافة المواطنين بجودة عالية.

كمــا أن العديد من الدراســات المولة من الجهات المانحــة قيمت أداء ومخرجات البرنامــج الصحي في باكســتان وما تحقق بعــد انقضاء المدة المقــررة له وهي ثمان ســنوات. أحد هذه الدراســات كانت ل Israr and Islam (2006) بعنوان "الحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة: حالة دراسية من باكستان". حيث تناولت هذه الدراسة البرنامــج في جميع مراحله، بالإضافة إلى وضع معاييــر لتقييم أداء البرنامج ومدى تحقيقــه لأهدافه. وقد أشــارت نتائج الدراســة إلى أن البرنامج لــم يحقق أهدافه التــي تم الاتفاق عليها بين الجهة المانحة والحكومة الباكســتانية، وذلك لغياب تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع الصحي في باكســتان. أيضاً قدمت الدراســة العديد من الأســباب لعدم تحقيق البرنامج لأهدافه، ومن أهمها ضعف الدعم الحكومي "المادي والتشريعي" للهيئات والأجهزة التي أُنشئت لتفعيل مبادئ الحوكمة في القطاع الصحي كجــزء من البرنامج. حيث إن تفعيل مبادئ الحوكمة يقترن بتبني تشــريعات وقوانين تقرها الحكومة وتطبقها للاستفادة من الموارد المتاحة، وهذا ما لم تفعله الحكومة في حالة القطاع الصحي في باكستان.

أيضاً من أسباب عدم تحقيق البرنامج الصحي لأهدافه وفقاً للدراسة، عدم تهيئة الظروف المناسبة للمستفيدين من الخدمات الصحية للمشاركة في إدارة البرنامج. حيث لم يكن هناك تدريب للممارسين الصحيين أو الأفراد على المستوى الوطني أو المحلي على كيفية تطبيق الحوكمة والرقابة على الأداء الحكومي في القطاع الصحي. بالإضافة إلى عدم وجود خطة عمل واضحة ومعلنة متفق عليها لتنفيذ البرنامج من قبل الحكومة وهو ما يضعف من تطبيق مبدأ الشفافية والمحاسبة والمساءلة. كل هذه الأسباب أثرت سلباً على الاستفادة من الدعم الذي تلقاه القطاع الصحي في باكستان، وبالتالي لم يحقق النتائج المرجوة منه (Israr and Islam, 2006).

الفائدة المستخلصة من حالة القطاع الصحي في باكستان في عدم تحقيق النتائج المستهدفة من تطبيق برنامج صحي مدعوم دولياً هي أن الدعم الحكومي التشريعي والمالي حجر الأساس لنجاح أي برنامج للحوكمة في أي قطاع. حيث إن المجالس التشريعية والحكومة هي من تصدر التشريعات والقوانين وتطبقها، لذلك لابد من وجود إرادة سياسية مدعومة بأنظمة ولوائح لتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام لضمان نجاح البرنامج. أيضاً تهيئة الظروف المناسبة لنجاح تطبيق الحوكمة – مثل وضع خطة عمل ومشاركة مكونات المجتمع المحلي من منظمات غير حكومية وأفراد – هي معيار النجاح من عدمه. فكلما كانت الظروف مهيئة كلما كانت فرصة النجاح أكبر في تبني مبادئ الحوكمة وتعزيز جودة الحكم.

ملاحظات عامة على الممارسات الدولية في تطبيق الحوكمة في القطاع العام:

العديد من التجارب لتطبيق الحوكمة في القطاع العام يمكن ذكرها وتحليلها مثل الانتخابات المحلية وانتخاب مجالس المدن وغيرها من الممارسات التي تدعم المشاركة السياسية والإدارية من قبل الأفراد في إدارة شؤون الدولة. بحيث تكون هذه المشاركة إما مباشرة عن طريق الانتخابات أو غير مباشرة عن طريق تكوين جمعيات أو نقابات تهتم وترعى مصالح فئة معينة مثل نقابات المهندسين أو الطيارين. وعلى الرغم من ذلك لا يمكن الجزم بأن كل الجمعيات أو انتخابات مجالس المدن أو الانتخابات النيابية أو حتى الرئاسية في الدول المتقدمة تطبق كل مبادئ الحوكمة في القطاع العام بشكل كامل ومتوازي، وإنما هناك حد أدني من تطبيق كل مبدأ من المبادئ وفقاً للتركيبة التنظيمة والسياسية لكل دولة. كما أن اختلاف الثقافات والبنية الاجتماعية

والسياسية والإدارية والتنظيمية وطريقة إدارة شؤون الدولة عناصر تسهم في اختلاف تبني وتطبيق الحوكمة بين الدول وفي اختيار الأسلوب الأمثل للتطبيق.

مـن جهة أخرى – ولنجاح تبنـي وتطبيق مبادئ الحوكمة في الانتخابات البلدية أو غيرها من الانتخابات، وتفعيل المشـاركة السياسـية من قبل المنظمات والأفراد بشكل عام – لابد من تطبيق حد أدني من الشـفافية والمشاركة، وتحديد المسؤوليات والمهام، وبالتالي إدارة شؤون الجمعية أو المنظمة أو الدولة بفاعلية وكفاءة وبمستوى جودة عال، وتقديم خدمات للمسـتفيدين بالشـكل الذي يلبي احتياجاتهم ويحقق تطلعاتهم. أما في حالة عدم تطبيق الحد الأدنى من مبادئ الحوكمة فإن نجاح العمل وتحقيق النتائج المسـتهدفة – إن وجد – يكون قصير الأجل وغيـر قابل للصمود في مواجهة الأزمات الاقتصادية أو السياسية.

بعد اسـتعراض الحالات التي تم فيها (أو لم يتم) تطبيـق مبادئ الحوكمة، هناك بعض الدروس المسـتفادة التي قد تساعد الحكومات وخاصة في الدول ذات المستوى المنخفض في مؤشرات الحوكمة الرشيدة، على المستوى المحلي أو على مستوى الدولة بشكل عام، أو في المنظمات التي تقوم على المشاركة من قبل المستفيدين مثل النقابات المهنية، تسـاعدهم في اختيار الأسـلوب الأفضل عند تبني مبادئ الحوكمة. من هذه الفوائد:

١ - **لا يوجـد طريقـة مثلـى لتطبيق الحوكمة**: الحالات التي تم اسـتعراضها توضح جلياً أنه لا يوجد نموذج أو طريقة مُثلى يمكن اتباعها عند تطبيق مبادئ الحوكمة فـي القطاع العام. حيث إن العديد من العناصر مثل النظام السياسـي والإداري المطبق في الدولة، بالإضافة إلى أن ثقافة المجتمع ومسـتوى التنمية البشـرية في بلد ما هي عناصر أساسية يجب أن تراعى عند وضع خطة لتبني مبادئ الحوكمة. أيضاً طبيعة الجهة أو القطاع الذي يتم فيه تطبيق الحوكمة يشـكل عنصراً مهماً فـي تحديد الآلية التي يتم بهـا التطبيق. فمثلاً القطاعات الخدمية مثل الصحة والتعليـم لها طبيعة تختلف عن القطاعات الصناعية أو ذات الطابع التجاري، مما يتطلـب خطة مختلفة لكل قطاع. كمـا أن طبيعة الاقتصاد الوطني وتنوعه عامل مهم في تحديـد الطريقة التي يتم بها تطبيق مبادئ الحوكمة. فمثلاً الدول التي لديها تنوع اقتصادي يكون لديها فرصة أكبر وحرية أكثر في اختيار أي من الطرق لتبني وتطبيـق عناصر الحوكمة مقارنة بالاقتصادات الأقل تنوعاً. كل ما سـبق عناصر مهمة إذا ما أخذت في الحسـبان فإنها تحدد من هم المشاركون في إدارة

شـؤون الدولة، وأي من العناصر التي يتم التركيـز عليها مقارنة بباقي العناصر، والأسـلوب المناسب استخدامه لتطبيق مبادئ الحوكمة وتحقيق مستويات متقدمة في الحكم الرشيد.

٢ - **الخطـة أسـاس النجاح:** تبني الحوكمة مـن قبل المنظمات أو الحكومات مثله مثل أي عمل آخر، لكي ينجح ويحقق الأهداف المستهدفة لابد من وجود خطة واضحة ومحددة ومعلنة (شفافية). كما أن الخطة لا بد أن تحدد الإطار الزمني، ومن يقوم بماذا؟ حيث إن توزيع المهام بين المشاركين - الكيفية التي سوف تؤدى بها الأعمال لإنجـاز المهمة، بالإضافة إلى تحديد آلية الرقابـة على التنفيذ - عنصر مهم في نجاح تطبيق الحوكمة في القطاع العام.

٣ - **الدعم التشـريعي والقانوني ضرورة:** الحالات التي تم اسـتعراضها وخاصة التي لـم تحقق أهدافها (لم تنجح في تعزيز جودة الحكـم وتحقيق نتائج إيجابية)، كل الحـالات تؤكد علـى ضرورة وجود إرادة وإدارة من قبل المشـرّع والمنظم في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. فبدون الدعم التشريعي المتمثل بإصدار قوانين وأنظمة توضح آلية المشاركة والمساءلة وتعزز الشفافية وتحدد آلية الرقابة، بـدون ذلك لا يمكن الحصـول على النتائج المطلوبة من تطبيـق الحوكمة. وعلى الرغم من أهمية تأطير عملية التطبيق والتنفيذ للحوكمة بإطار تنظيمي فإن غياب التنفيذ بالشكل الفعال يعد سبباً رئيسياً آخر لعدم النجاح في التطبيق.

أيضاً وفي هذا السـياق لا بد من التأكيد على أهمية الدعم السياسـي لنجاح التطبيق. حيث إن غياب الدعم التشريعي والقانوني في حالة القطاع الصحي في باكسـتان كان أحد أهم الأسـباب لعدم تحقيق البرنامج الصحي لأهدافه. أيضاً وبرغـم وجود داعمين دوليـين لتطبيق الحوكمة إلا أنه ونتيجـةً لعدم وجود إرادة سياسـية داخلية لم يتم تطبيق الحوكمة في القطاع الصحي بفاعلية مما أثر سلباً على نتائج البرنامج. لذا يمكن القول: إن تنفيذ تلك التشريعات والقوانين وقبلها وجود الإرادة السياسـية حجـر زاوية لنجاح تطبيق مبـادئ الحوكمة في القطاع العام.

٤ - **المبدأ واحد:** سواءً كان الهدف تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة على العملية الانتخابية أو تقـديم خدمات عامـة فإن مبادئ الحوكمة واحدة لا تتغيـر. وعلى الرغم من ذلك لا بد من الأخذ في الحسـبان أهمية كل مبـدأ، ومدى التركيز المطلوب على

كل عنصر من عناصر الحوكمة، وذلك لتحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة البشرية والمادية. أيضاً تصميم خطة العمل لابد وأن يتأثر بنوعية الأهداف التي يسعى مطبقو مبادئ الحوكمة لتحقيقها، وكذلك الجهة أو القطاع المراد تطبيق مبادئ الحوكمة فيه. كما أن مستويات التنمية البشرية والاقتصادية السائدة بين أفراد الدولة تعد عنصراً مهماً في اختيار الطريقة الأمثل لتبني وتطبيق الحوكمة من قبل الحكومات. لذا فإن التدرج في التطبيق سواء بين القطاعات أو الأنشطة قد يكون خياراً مناسباً وخاصة في الدول حديثة العهد بتطبيق مبادئ الحوكمة.

٥ - **النتيجة واحدة**: في كل الحالات التي تم استعراضها نجد أن نتيجة تطبيق عناصر الحوكمة إيجابية بغض النظر عن مستوى التطبيق، مدينة أو دولة، أو قطاع صحي أو خدمي، أو إدارة موارد طبيعة أو ميزانية. حيث حقق وفراً مالياً في ميزانية زيست الهولندية، وانتخابات نزيهة إلى حد كبير في بابوا غينيا الجديدة، ومخرجات تعليمية ذات جودة عالية في مقدونيا، واستغلال الموارد الطبيعية بالشكل الأمثل في النرويج ونيبال. بالمقابل فأحد أهم الأسباب لعدم تحقيق النتائج المطلوبة في القطاع الصحي في باكستان هو غياب تطبيق مبادئ الحوكمة، نتيجة غياب الدعم التشريعي والقانوني من قبل الحكومة.

التجارب السابقة توضح جلياً أن مبادئ الحوكمة مرنة ويمكن تطبيقها في مجالات إدارية عديدة وفقاً لطبيعة كل مجال. أيضاً لكل هدف وسيلة، ولكن لتحقيق أداء حكومي فعال وذي كفاءة لابد من تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات ودعمها تشريعياً وتنظيمياً. كما أن آليات وطرق التطبيق تتعدد وتختلف إلا أن النتيجة واحدة وهي تقديم خدمات عامة متميزة وذات جودة تحقق رغبات وتطلعات المستفيدين، أفراداً ومنظمات، وتضمن الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية المتاحة.

ملخص الفصل:

على الرغم من تعدد الأنشطة الحكومية إلا أنها وفي مجملها تركز على تلبية احتياجات المستفيدين وتطلعاتهم على المستويين المحلي والوطني. كما أن إشراك المستفيدين في صنع السياسات العامة وتنفيذها والرقابة عليها يعد طريقة مثلى لتحقيق النتائج المستهدفة من البرامج الحكومية. حيث إن إشراك المواطنين والمنظمات غير الحكومية في إدارة شؤون الدولة ودعمها بتشريعات وقوانين تنظم المشاركات

وتضمن الاستفادة منها عناصر مهمة في نجاح تطبيق الحوكمة. أيضاً تعزيز مستوى الشفافية وتحديد المهام بين المشاركين من منظمات وأفراد أساس لتعزيز مستويات الحوكمة الرشيدة. كما أن الممارسات الدولية في تطبيق الحوكمة التي ذكرت في هذا الفصل تدعم هذه النتائج وتؤكد على أن تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام هو خيار وليس اختياراً للحكومات التي تسعى إلى تحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات التنمية.

إن نموذج الحوكمة في القطاع العام يقدم إطاراً عاماً يمكن تكييفه ليتماشى مع التركيبة السياسية والتنظيمية والاقتصادية للدول. فيما سبق تم استعراض ممارسات دولية في تطبيق الحوكمة في القطاع العام. وفي الفصل القادم سوف يتم استعراض تجربة المملكة العربية السعودية في تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام على المستويين المحلي والوطني. ونظراً لوجود العديد من الممارسات والتجارب في تطبيق بعض عناصر الحوكمة في المملكة، سوف يكون التركيز على أبرز التجارب مع التحليل لكل تجربة ومدى تحقيقها لأهدافها.

الفصل الثامن
الحوكمة في القطاع العام
تجربة المملكة العربية السعودية

تُقدِّم مبادئ الحوكمة في القطاع العام أسلوباً إدارياً يعتمد على المشاركة من قبل المستفيدين – من منظمات وأفراد – في رسم الإستراتيجيات وتنفيذ ومراقبة العملية الإدارية لتقديم خدمات ذات جودة بفاعلية وكفاءة على المستوى المحلي ومستوى الدولة بشكل عام. كما أن الحوكمة نموذج إدارة لشؤون الدولة يسعى إلى تحقيق العدل والمساواة بين المواطنين وتعزيز جودة الخدمات العامة ومحاربة الفساد، وذلك بترسيخ مبادئ المحاسبة والمسؤولية والشفافية. أيضاً ربطت العديد من الدراسات النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة بتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة. وبالمقابل فإن تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام واختيار الأسلوب الأمثل لإدارة شؤون الدولة يُحدد وفقاً لطبيعة النظام السياسي والتنظيم الإداري القائم والتركيبة الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.

تعد المملكة العربية السعودية إحدى الدول المهمة والمؤثرة في الاقتصاد العالمي كأكبر منتج للنفط في العالم، حيث تنتج المملكة ١٢,٦٥٪ من إنتاج النفط العالمي، وتمتلك ربع الاحتياطي العالمي للنفط (البسام، ٢٠١٤). ولتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة سعت الحكومة في السعودية إلى استغلال عائدات الموارد الطبيعية لتحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة. كما تبنّت السعودية العديد من الأنظمة وأنشأت الهيئات سعياً لتحقيق التنمية عن طريق تعزيز جودة الحكم ودعم فاعلية الأداء الحكومي وتعزيز المشاركة الشعبية في إدارة شؤون الدولة.

من جهة أخرى ووفقاً لتقرير للبنك الدولي فإنه وعلى الرغم من أن معظم دساتير وأنظمة دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تتبنّى تشريعات تكرس مبادئ المساواة والحرية والشفافية ودعم الرفاهية للمواطنين والمقيمين، إلا أن وضع هذه الأنظمة موضع التنفيذ هو التحدِّي الأكبر لهذه الدول، وهو النتيجة الموعودة من تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام (البنك الدولي، ٢٠٠٣). وهذا يتضح جليّاً في حالة المملكة العربية السعودية، حيث أصدرت الحكومة منذ ١٩٩٢م (١٤١٢هـ) العديد من الأنظمة مثل نظام الحكم في ١٤١٢هـ ونظام مجلس الشورى في نفس العام، بالإضافة

إلى نظام المجالس البلدية في ١٤٢٥هـ. أيضاً تم إنشاء هيئات حكومية وغير حكومية تُسهم في دعم مبادئ الحوكمة مثل محاربة الفساد وتعزيز المشاركة والمساءلة من قبل المواطنين في إدارة شؤون الدولة، وتحمي حقوق الانسان مثل إنشاء هيئة حقوق الانسان في ١٤٢٨هـ. أما من جهة تعزيز مبدأ المساءلة فلقد أصدرت الحكومة السعودية العديد من الأنظمة، ومنها اعتماد الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد في ٢٠٠٨م (١٤٢٨هـ). وفقاً للإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد فإن من وسائل مكافحة الفساد المعتمدة في الإستراتيجية "إقرار مبدأ الوضوح (الشفافية) وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة" (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ١٤٣٤هـ، ص. ٥)؛ بالإضافة إلى إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ١٤٢٨هـ كجزء من الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد. ولكن يظل التحدّي الأكبر هو في تفعيل الأنظمة ودعم دور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في أدائها لدورها في تعزيز جودة الحكم وأسلوب إدارة شؤون الدولة.

وبعد استعراض ممارسات دولية في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة سوف يتم في الجزء التالي استعراض تجربة المملكة العربية السعودية في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. وقد تبنت الحكومات السعودية المتعاقبة العديد من مبادئ وعناصر الحوكمة في القطاع العام، وسوف يتم في هذا الجزء استعراض أبرز المجالات التي سعت السعودية لتبنيها وتطبيقها نحو تعزيز جودة الحكم، هذه المجالات هي محاربة الفساد ودعم مشاركة المواطنين في إدارة شؤون الدولة.

مجلس استشاري - مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة:

ان أحد أهم مقومات نجاح الحكومة في تحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة يكمن في تلبية احتياجات وتحقيق تطلعات المستفيدين عن طريق إشراكهم في صنع السياسات العامة التي تمس حياتهم بشكل مباشر وغير مباشر. لذا فإن البرلمانات أو المجالس النيابية (مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية) ورغم اختلاف تسمياتها، أو طرق تشكيلها بالانتخاب أم بالتعيين، فإنها تسعى إلى هدف واحد وهو إشراك الأفراد في إدارة شؤون الدولة على المستوى المحلي والوطني. ولتحقيق الفاعلية كان لزاماً أن تكون تلك المجالس ممثلة للشعب بكل فئاته وذلك لتمكين الأقليات من المشاركة في صنع القرارات، وعدم إقصاء أي فئة من فئات المجتمع. بالمقابل فإن غياب التمكين الحقيقي ووجود سلطة تنظيمية وتنفيذية ورقابية

لتلك المجالس يقلل من الاستفادة من وجودها، ويضعف الدور الذي يفترض أن تلعبه المجالس في التركيبة التنظيمية والإدارية للدولة.

أيضاً البرلمانات أو المجلس النيابية عنصر مهم في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. فمثلاً المصادقة على الاتفاقات الدولية، ومراجعة وإقرار السياسات الخارجية والداخلية، والمشاركة في رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية من قبل تلك المجالس عامل مهم في تعزيز فاعلية وكفاءة الأداء الحكومي. أيضاً الرقابة على أداء الحكومة، وإصدار تنظيمات ولوائح تنظم العمل الحكومي، ورسم حدود العلاقة بين الحكومة والأفراد والمنظمات غير الحكومية، وتعزيز مبادئ الشفافية والمحاسبة والمسؤولية، هي أبرز مهام المجالس التشريعية أو التنظيمية (الحمداني، ٢٠١٤؛ الشيحة، ١٤٣٤هـ؛ طامشة، ٢٠١٠). وعليه فإن مساهمة المجالس التشريعية أو النيابية في تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام أساسية، باعتبار أن تلك المجالس تمارس السلطة التنظيمية في أي نظام سياسي.

من جهة أخرى، لا يختلف النظام في المملكة العربية السعودية عن غيره من الأنظمة، إذ يوجد به ثلاث سلطات: تنظيمية وتنفيذية وقضائية. حيث تتركز مهام السلطة التنظيمية (في المملكة السلطة التنظيمية تعادل السلطة التشريعية في الدول الأخرى) في إصدار الأنظمة ومراجعة سياسات الدولة وإقرارها، وهي من اختصاص مجلس الوزراء في المملكة. بالمقابل فإن نظام الحكم الصادر في ١٤١٢هـ، حدد السلطة التنفيذية بالأجهزة الحكومية التي تنفذ خطط الدولة. أيضاً منح نظام الحكم الاستقلال للسلطة القضائية المتمثلة بالقضاء الشرعي في المملكة (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ).

وعلى الرغم من أن مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية هو الجهة التي تصدر الأنظمة واللوائح، إلا أن مجلس الشورى يسهم في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات وذلك بتقديم وجهة نظر استشارية في السياسات الداخلية والخارجية للدولة. حيث صدر في عام ١٩٩٢م (١٤١٢هـ) النظام الأساسي للحكم والذي يعد بمثابة الدستور للدولة، حيث نظم النظام آلية اختيار الملك والطريقة التي تدار بها شؤون الدولة. وعلى الرغم من أن بعض التنظيمات الواردة في النظام كانت مطبقة قبل صدور النظام، لذا فإن أغلب الممارسات لم تتأثر بصدور النظام، إلا أن النظام يعد وثيقة مكتوبة تنظم العلاقة بين الحاكم والمحكوم، وأسلوباً موثقاً لإدارة شؤون الدولة.

أيضاً وفقاً للنظام الأساسي للحكم الصادر في ١٤١٢هـ تم إعادة تفعيل مجلس الشورى، وهو ما يعد خطوة مهمة نحو تفعيل دور المواطن في المشاركة في إدارة شؤون الدولة. وفقاً لنظام مجلس الشورى الصادر بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ فإن المجلس يقوم بدراسة وإبداء الرأي حيال الموضوعات التي تحال له من مجلس الوزراء مثل دراسة الأنظمة واللوائح، ومناقشة التقارير السنوية للأجهزة الحكومية، ومناقشة خطط الدولة التنموية الاقتصادية والاجتماعية. حيث ينص النظام على أن يتكون المجلس من مائة وخمسين عضواً يتم تعيينهم بأمر ملكي كل أربع سنوات (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ).

وبالنظر في تشكيل المجالس السابقة نلاحظ أن مجالس الشورى المتعاقبة بما تضم من أعضاء مؤهلين وذوي خبرة علمية وعملية كان له تأثير في الكثير من القرارات الحكومية والسياسات العامة للدولة، على الرغم من أن دور المجلس لا يتعدى كونه مجلساً استشارياً في المقام الأول مع غياب لأي سلطة تنفيذية. بالإضافة إلى دور المجلس في مناقشة المواضيع المحالة من مجلس الوزراء، فإن أعضاء المجلس يحق لهم طرح مواضيع للنقاش على أن تكون هذه المواضيع تخدم الصالح العام وخاصة المواضيع التي تمس حياة المواطن بشكل مباشر. من جهة أخرى فعّلت مشاركة المرأة في عضوية المجلس ابتداءً من عام ١٤٣٤هـ، مما كان له أثر كبير في تعزيز دور المجلس كجهة استشارية تشارك فيه كل فئات المجتمع بلا استثناء.

وعلى الرغم من أهمية دور المجلس كجهة استشارية تدعم المشاركة السياسية للمختصين والأفراد في صنع السياسات العامة، إلا أن دور المجلس يظل استشارياً وأعضاء المجلس غير منتخبين. كما أن المجلس لا يملك سلطة المحاسبة والمساءلة وإنما يقتصر دوره على رفع التقارير للملك وتقديم الاستشارات. لذا فإن تعزيز دور المجلس كأداة مهمة في الطريق نحو الحوكمة الرشيدة يتطلب تفعيل دور المجلس وذلك بإقرار انتخاب ولو جزئي لأعضاء المجلس. أيضاً إعطاء مزيد من الصلاحيات للمجلس – وخاصةً في مجال إدارة شؤون الدولة وتفعيل مبدأ المحاسبة والمساءلة للأجهزة الحكومية وإقرار الأنظمة الخاصة بذلك – يعد خطوة مهمة نحو تفعيل دور السلطة التنظيمية (التشريعية) في المملكة. أيضاً منح صلاحيات أكبر للمجلس في إقرار الخطط التنموية والتصديق عليها ومراقبة تنفيذها يعزز من دور مجلس الشورى والأفراد (أعضاء المجلس) في المشاركة في رسم السياسات العامة للدولة وتعزيز كفاءة العمل الحكومي، مما ينتج عنه تعزيز لجودة الحكم ويعد ذلك تطبيقاً لمبادئ الحوكمة في القطاع العام.

مشاركة المواطنين في إدارة الشأن المحلي - الانتخابات البلدية:

ان إشراك المواطنين في إدارة الشأن المحلي كان ومازال محور الكثير من الدراسات والتجارب على المستوى العالمي. وعلى الرغم من اختلاف التجارب – تبعاً لاختلاف النظام السياسي والإداري لكل دولة – إلا أن الهدف في كل الممارسات يركز على تعزيز جودة الخدمات العامة عن طريق تلبية حاجات وتطلعات المواطنين. فمثلاً في الدول القائمة على الانتخابات في اختيار المسؤولين العموميين يتم انتخاب مجلس بلدي برئيس وأعضاء من سكان المدينة أو المنطقة، كمجلس محلي أو مجلس بلدي. بالمقابل تتبع بعض الدول أسلوب التعيين المباشر للحاكم الإداري للمنطقة أو لرؤساء البلديات، وتكون الإمارة أو البلدية هي المسؤولة عن إدارة شؤون المنطقة على المستوى المحلي.

من جهة أخرى، فإن أحد الخطوات المهمة في مسيرة تفعيل وتبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام في المملكة العربية السعودية هو إقرار نظام المجالس البلدية في ٢٠٠٥م (١٤٢٥هـ). حيث إن أحد أهم بنود النظام هو الانتخاب المباشر لجزء من أعضاء المجالس البلدية في مختلف مناطق المملكة. وعلى الرغم من أن نظام البلديات والقرى الصادر في ١٣٩٧هـ قد أشار إلى إنشاء مجالس بلدية وانتخاب نصف أعضائها، إلا أن الانتخابات البلدية لم تفعل إلا بعد صدور نظام المجالس البلدية في ١٤٢٥هـ. وفقاً لنظام المجالس البلدية الصادر في ١٤٢٥هـ يتكون المجلس من ثلاثين عضواً، يتم انتخاب ثلثي الأعضاء (عشرين عضواً) من قبل المواطنين ويتم تعيين الثلث (العشرة الباقية) من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية، على أن يتم انتخاب رئيس ونائب من الأعضاء فيما بينهم وأن تكون مدة دورة المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد. كما أن انتخابات ١٤٣٧هـ شهدت إدراج النساء كناخبات ومرشحات للمجالس البلدية لأول مرة، حيث كانت الانتخابات السابقة محصورة على الذكور فقط (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ).

إن نظام المجالس البلدية يحدد دور المجلس كمشارك في إدارة الشأن المحلي. وفقاً للنظام فإن دور المجلس يتمحور حول إقرار الخطط والرقابة على تنفيذها ورفع التقارير بذلك للجهات المعنية، مع التركيز على المشاريع والبرامج البلدية المحلية فقط. كما أن إقرار ميزانية البلدية ومراقبة تنفيذ البلدية لمشاريعها هي أبرز مهام المجلس البلدي. أيضاً من مهام المجلس البلدي إبداء الرأي في الموضوعات ذات العلاقة بالشأن المحلي مثل خطط التنمية المحلية والمشاريع والبرامج ذات العلاقة. وأخيراً أقر النظام للمجلس شخصية اعتبارية واستقلالاً مالياً وإدارياً مما يعزز استقلالية المجلس ويدعم الدور المنوط به.

بالمقابل، فإن دور المجلس البلدي يقتصر على مناقشة ودراسة المشاريع البلدية فقط، مما يعني أن بقية البرامج والمشاريع للجهات الأخرى غير البلدية خارج نطاق عمل المجلس. أيضاً دور المجلس استشاري أكثر من كونه تنظيمي أو تنفيذي، أي أن المجلس لا يملك سلطة إقرار أنظمة أو معاقبة ومحاسبة المقصرين من المسؤولين الحكوميين. وأخيراً أشارت العديد من الدراسات إلى أن المجالس البلدية بوضعها الحالي كممارسة غير مفعلة ولا تتمتع بالاستقلال الإداري المهم لإنجاز مهامها مما أثر على فاعلية أداء تلك المجالس (الشيحة، ١٤٣٤هـ؛ مهنا ٢٠٠٤). لذا وعلى الرغم من إقرار نظام المجالس البلدية إلا أن تفعيل الأنظمة وتعزيز دور المجلس كمشارك في إدارة الشأن المحلي مازال أقل من المأمول.

وعلى الرغم من حداثة إشراك المواطنين في إدارة الشأن المحلي (الشؤون البلدية هنا)، إلا أن إقرار نظام المجالس البلدية يعد بداية مهمة في طريق طويل يسعى إلى تعزيز مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات على المستوى المحلي. أيضاً تعد الرقابة على أداء البلديات كأحد مهام المجلس البلدي المنتخب جزئياً عنصراً مهماً في مسيرة تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام في المملكة وتحقيق مستويات متقدمة في الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي والوطني. كما أن دعم تجربة – الانتخابات البلدية – وذلك بعقدة دورات تدريبية وتعزيز مستوى الشفافية ونشر التوعية بين المواطنين، بالإضافة إلى الدعم التنظيمي والإداري والبشري والمالي من الحكومة المركزية كلها عناصر مهمة ينبغي الأخذ بها سعياً لتفعيل دور المجلس كعنصر مهم وفعال في إدارة الشأن المحلي في السعودية.

الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية:

إن التحول الكبير الذي تشهده المملكة العربية السعودية اجتماعياً واقتصادياً وتنظيمياً خلال العقود الأخيرة يتطلب نظرة مختلفة للأسلوب الإداري المتبع في إدارة الشأن الوطني والمحلي. كما أن الأسلوب الإداري القائم على المركزية (من أعلى إلى أسفل حيث تصدر الأنظمة من الجهاز المركزي بدون إشراك الجهات المحلية في المواضيع التي تخصها، مما يجعل دور فروع الأجهزة الحكومية في المناطق التنفيذية فقط) لم يعد الخيار الأنسب لإدارة الشأن المحلي. أيضاً عدم إشراك المستفيدين المباشرين من الأفراد المحليين والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية الخاصة والعامة ومنظمات المجتمع المدني بشكل فعال في صياغة السياسات العامة وإدارة الشأن

المحلي، كل ذلك يؤثر سـلباً على جودة ومخرجات الأداء الحكومي بشكل عام ولا يلبي احتياجـات ورغبات المسـتفيدين. لذا يمكن القول إن أسـلوب الإدارة المحلية القائم على المركزية وضعف إشـراك المستفيدين من الخدمات في التخطيط وإدارة المشاريع والبرامج والرقابة عليها أحد أهم الأسـباب التي أدت إلى تعثر المشاريع وعدم تحقيق البرامـج العامـة لأهدافها، بالإضافة إلـى ضعف الرقابة على التنفيذ. في دراسـة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تعدى تعثر وتأخر المشاريع الحكومية ٤٠٪ من المشاريع المعتمـدة في ميزانيـة الدولة للفترة ١٤٣٠هـ – ١٤٣٥هـ. ووفقاً لنتائج الدراسـة فإن غياب التخطيط للمشـاريع، مع عدم وضوح الرؤية أثناء مرحلة الدراسات والتصميم، وغياب الرقابة الفعالة في مراحل التنفيذ المختلفة تعد من الأسـباب الرئيسـية لتعثر المشاريع (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ١٤٣٦هـ). لذا فإن تفعيل الإدارة المحلية قد يسهم في تقليل تعثر المشاريع وتعزيز الرقابة على التنفيذ.

مـن جهة أخـرى وعلى الرغم من إصـدار أنظمة تنظم عمـل الإدارة المحلية مثل النظام الأساسـي للحكم ونظام المناطق (١٤١٢هـ) ونظام المجالس البلدية (١٤٣٥هـ)، إلا أن أداء الإدارات والمجالـس المحلية مازال أقل من المأمول، وذلك نتيجة لعدم تفعيل الأنظمـة الخاصة بالمجالس المحلية، بالإضافة إلـى أن بعض هذه الأنظمة يحتاج إلى تطوير. كما أن غياب المشاركة الحقيقية من قبل المجتمع المحلي – نتيجة لغياب الفهم الواضـح لدور المجلـس، وضعف الثقة من الأفراد والمنظمـات بمخرجات المجلس في إدارة الشأن المحلي، بالإضافة إلى غياب آلية تنظيمية للتنسيق بين الأجهزة الحكومية في المنطقة الواحدة، وغياب الاستقلالية المالية والإدارية الحقيقية للمجالس التي تهتم بالشـأن المحلي – كل ذلك أدى إلى ضعف أداء ومخرجات الإدارات والمجالس المحلية (الشـيحة، ١٤٣٤هـ؛ مهنا، ٢٠٠٤). أيضاً تطبيق أسـلوب موحـد للتعامل مع مختلف المناطـق – رغم اختلاف التركيبة الاقتصادية لكل منطقة – فوت الفرصة لاسـتغلال موارد كل منطقة لتسهم بشكل فعال في التنمية المحلية والوطنية. حيث إن كل منطقة لديهـا مقومات صناعية أو تجارية أو زراعية تميزها عن باقي المناطق، لذا يجب أخذ التنوع الاقتصادي والثقافي في الحسبان عند تشكيل الإدارات المحلية ليتم الاستغلال الأمثل للموارد المحلية المتاحة.

وأخيـراً، وقبل تقـديم مقترحات لتعزيز تطبيق مبادئ الحوكمـة في القطاع العام السـعودي وتطوير الإدارة المحلية في المملكة، لا بد من تحليل واقع الإدارة المحلية في السعودية باستعراض الأنظمة واللوائح التي تنظم إدارة الشأن المحلي. أيضاً لابد من

إلقاء نظرة تاريخية تستعرض جانبين مهمين في موضوع الإدارة المحلية؛ الجانب الأول يركز على الإطار التنظيمي القانوني وما يشـــمله من أنظمة وقرارات تتعلق بتطبيق أو إقرار آلية معينة لتطبيق أســـلوب الإدارة المحلية. أما في الجانب الآخر فســـيتعرض الإطار التنظيمي الإداري مثل إنشاء جهاز حكومي أو مجلس محلي للإشراف على أداء الإدارة المحلية.

الإطار التنظيمي القانوني للإدارة المحلية في السعودية:

ســـعياً لتنظيم أســـلوب الإدارة المحلية فـــي المملكة، صدرت العديـــد من الأنظمة واللوائـــح الهدف منها تعزيز مســـاهمة تطبيق مبادئ الإدارة المحلية في إدارة الشـــأن المحلي. وعلى الرغم من أهمية الأنظمة التي لها علاقة غير مباشرة مثل نظام مجلس الوزراء ومجلس الشـــورى، إلا أن التركيز في هذا الجزء من الكتاب ســـوف يكون على دور الأنظمة واللوائح ذات الصلة المباشـــرة بتبني وتطبيق أسلوب الإدارة المحلية. لذا ســـيتم اســـتعراض وتحليل الأنظمة التالية: نظام البلديات والقرى (١٣٩٧هـ) والنظام الأساســـي للحكم ونظام المناطق (١٤١٢هـ) ونظام المجالـــس البلدية (١٤٣٥هـ) (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ).

نظام البلديات والقرى (١٣٩٧هـ):

على الرغم من صدور العديد من الأنظمة والقرارات التي سعت إلى تنظيم الإدارة المحلية في الســـعودية، مثل نظام الأمراء (١٣٥٩هـــ) ونظام أمانة العاصمة والبلديات (١٣٧٥هـــ) ونظام المقاطعات (١٣٨٣هـ) (الرشـــود، ١٤١٩هـــ)، إلا أن نظام البلديات والقـــرى الصادر في ١٣٩٧هـ كان أول تنظيم رســـمي يتناول إدارة الشـــأن المحلي في المملكـــة بشـــكل مفصل. أيضاً وعلى الرغـــم من تركيز النظام علـــى أعمال البلديات فقط إلا انه أسس لآلية محددة للكيفية التي تدار بها شؤون البلديات، وكيفية إشراك المواطنين في إدارة الشـــأن المحلي. كما أن أبرز ما في النظام هو إقرار الاســـتقلالية الماليـــة والإداريـــة للبلدية وللمجالس البلدية. أيضاً حدد النظام آلية إنشـــاء المجالس البلديـــة، بحيث يتـــم انتخاب نصف أعضائها وتعيين النصـــف الآخر، وهذا بحد ذاته صيغة مشـــاركة مباشرة للمواطنين في إدارة الشـــؤون المحلية للمدينة أو القرية (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ).

فبالإضافـــة إلـــى انتخاب نصف الأعضاء فإن النظام وضع ضوابط لإدارة شـــؤون المجلس البلدي وآلية عمل المجلس، ومنها وجوب انتخاب رئيس للمجلس ونائبه من بين

الأعضاء. أيضاً ما يميز نظام البلديات والقرى أنه أخذ في الحسبان تعداد السكان وطبيعة المنطقة الاقتصادية والاجتماعية عند تكوين المجلس البلدي وتحديد عدد الأعضاء، حيث أقر النظام عدد أعضاء المجلس ليكون بين أربعة وأربعة عشر عضواً وفق ما يراه وزير الشؤون البلدية والقروية. أيضاً المادة الخامسة من النظام أقرّت آلية إنشاء النقابات المهنية، حيث منحت البلدية صلاحية الإشراف على انتخابات وترشيح رؤوساء المهن والحرف في النقابات المهنية، وهذا أحد الأساليب المهمة لتنظيم وتفعيل مشاركة الأفراد في صنع السياسات واتخاذ القرارات في المهن المختلفة على المستوى المحلي.

كا أن نظام البلديات والقرى وعلى الرغم من أهميته كخطوة نحو تبني مفهوم الإدارة المحلية وتفعيل الحوكمة المحلية، إلا أنه اقتصر على دور الأعمال البلدية فقط من أعمال إدارية (مثل إصدار تراخيص ومراقبة بلدية)، ولم يتطرق إلى مشاركة المواطنين في النواحي الأخرى غير البلدية مثل إدارة الشأن المحلي الصحي أو الاقتصادي أو الاجتماعي. أيضاً يشير التنظيم صراحة إلى أن مرجع المجلس البلدي هو وزير الشؤون البلدية والقروية وهو ما يضعف من استقلالية المجلس البلدي ويؤثر على أداء المجلس في مباشرته لأعمال تتعلق بأكثر من جهاز حكومي. كما أن النظام لم يحدد آلية التنسيق والتعاون بين البلدية والمجالس البلدية من جهة وبقية أجهزة الدولة الأخرى في المنطقة من جهة أخرى إلا بشكل محدود، مما يؤثر سلباً على إنجاز المهام التي يشترك فيها أكثر من جهاز حكومي.

من جهة أخرى، لم يمنح النظام للمجلس أي صلاحيات تتعلق بإصدار أنظمة أو لوائح تتعلق بالشأن المحلي. بالمقابل منح النظام للمجلس صلاحية اقتراح الخطط والمشاريع ورفعها إلى الوزير المختص. وعلى الرغم من أن النظام لم يحدد آلية لتقييم أعمال المجلس ومعايير النجاح أو التقصير في أداء المهام، فإن صلاحيات حل المجلس أو إعادة الانتخابات إذا ما أخل المجلس بأدائه لمهامه تقع ضمن صلاحيات وزير الشؤون البلدية والقروية، وهو ما يضعف من استقلالية المجلس الإدارية. كما أن مكافآت الأعضاء والمصاريف المالية لأداء المجلس والأعضاء لمهامهم من زيارات ميدانية يحددها الوزير، وهو ما يضعف من استقلالية المجلس المالية. أيضاً هناك تعارض في بعض مواد النظام، فمثلاً في المادة الثالثة عشر تم ذكر شروط الترشيح لعضوية المجلس ومنها ألا يكون العضو موظفاً في البلدية، بينما المادة الثامنة من النظام توجب أن يكون رئيس البلدية هو أحد أعضاء المجلس البلدي. كما أن النظام

اشترط سرية جلسات المجلس وهو ما يتنافى مع تبني وتطبيق مبدأ الشفافية. أيضاً من ملامح قصور نظام البلديات والقرى الصادر في ١٣٩٧هـ، أنه لم يتطرق إلى علاقة المجلس بالحاكم الإداري، أمير المنطقة.

بناءً على ما سبق، فإنه يحسب لنظام البلديات إقراره لجزء مهم من مفهوم الإدارة المحليـة وهو الجزء الخاص بالأعمال البلدية فقط، بينما أوكل إلى البلديات والمجالس البلديـة إدارة هذا الجـزء. ورغم محدوديته إلا أن جزء الأعمال البلدية مهم لاتصاله المباشـر بحياة الناس. لذا يمكن القـول إن نظام البلديات والقرى عزز مفهوم الإدارة المحلية ووضع إطاراً لها عن طريق إشـراك المواطنين في إدارة شؤون البلديات. أيضاً المجلـس البلدي وفقاً للنظام لديه صلاحية مراقبة أداء البلدية، كل هذا يشـكل جزءاً مهماً من تطبيق الحوكمة في القطاع العام وخاصة الحوكمة المحلية.

وعلى الرغم من أن المادة الثانية من نظام البلديات والقرى حددت إطاراً زمنياً مدته سـنتان يتم بعدها تكوين المجالس البلدية بإجراء انتخابـات جزئية لأعضاء المجالس البلديـة، إلا أن ذلـك لم يتم كما خطط له. حيث لم يتم تكوين المجالس البلدية إلا مع صدور نظام المجالس البلدية الجديد في ١٤٣٥هـ والذي ألغى بصدوره أجزاءً من نظام البلديات والقرى الصادر في ١٣٩٧هـ. لذا يمكن القول إن نظام البلديات والقرى عزز من أسلوب اللامركزية الإدارية ووضع إطاراً عاماً للإدارة المحلية، تمت الاستفادة منه في تطوير أنظمة أكثر فاعلية لاحقاً في إدارة الشأن المحلي.

نظام المناطق ١٤١٢هـ:

إن إعادة تفعيل مجلس الشورى في ١٤١٢هـ يعد خطوة مهمة نحو إشراك المواطنين في إدارة شـؤون الدولة، على الرغم من أن أعضاء المجلس يتم تعيينهم من قبل الملك وليسـوا منتخبين، بالإضافة إلى أن دور المجلس استشـاري بالدرجة الأولى. وإذا ما اعتبرنا أن مساهمة مجلس الشورى في إدارة شؤون الدولة تتم على المستوى الوطني، فإن مجالس المناطق تسهم في إدارة الشأن المحلي على مستوى المنطقة والمدينة والقرية. كما أن نظام المناطق الصادر في ١٤١٢هـ والمنبثق من النظام الأساسـي للحكم الصادر في نفس السـنة، وضع الإطار العام لآلية عمل مجالس المناطق بما يتضمنه من تكوين المجلس ومهامه واختصاصه والمرجعية التنظيمية والإدارية.

حيث يشـير نظـام المناطق (١٤١٢هـ) في مادته الأولى إلـى أن الهدف من النظام هـو «رفع مسـتوى العمل الإداري والتنميـة في مناطق المملكـة، بالإضافة إلى حفظ

الأمن وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار الشـــريعة الاسلامية» (هيئة الخبراء بمجلــس الوزراء، ١٤٣٦هـ). كما أن النظام حدد تعريف المناطق وتكوينها ومهامها مع الأخذ بالاعتبار العوامل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في الحســبان عند إنشـــاء المحافظــات والمراكز التابعة للمنطقة، وذلك بإقرار عــدد الأعضاء ليكون متفاوتاً من منطقة إلى أخرى وفقاً لعدد السكان، أي نسبة وتناسباً بين عدد أعضاء مجلس المنطقة وعدد السكان. أيضاً تتلخص مهام مجلس المنطقة في تطوير وتنمية ومتابعة المشاريع والبرامج على مســتوى المنطقــة، وتقديم مقترحات تطويريــة، بالإضافة إلى الرقابة والتنسيق بين فروع الأجهزة الحكومية في المنطقة نحو تحقيق التنمية المحلية.

بالمقابل يرأس مجلس المنطقــة أمير المنطقة (الحاكم الإداري) ونائبه ويتم تعيينهم بأمر ملكي. كما يتكون المجلس من رؤوســاء الأجهزة الحكومية في المنطقة بالإضافة إلى عشــرة من الأهالي يتم تعيينهم من قبل وزيــر الداخلية. لذلك فإن نظام المناطق أشــار في مادته الرابعة عشــرة إلى أن كل وزارة أو مصلحة حكومية لها خدمات في المنطقة يجب أن تعين رئيساً لفرعها في المنطقة، على أن يكون رئيس الجهاز الحكومي فــي المنطقــة عضواً في مجلس المنطقــة بحكم وظيفته. وعلى الرغــم من ذلك فإنه بالاطلاع على تمثيــل الأجهزة الحكومية في المناطق نجد أن وزارة الصحة مثلاً لديها عشرون مديرية للشؤون الصحية، ووزارة التعليم لديها ست وأربعون إدارة تعليم، ووزارة الزراعة لديها اثنتا عشرة مديرية عامة ومديرية للشؤون الزراعية على مستوى مناطق المملكة، بينما تتكون المملكة من ثلاث عشرة منطقة إدارية (مصلحة الإحصاءات العامة، ١٤٣٦هــ). هذا التباين في تمثيل الأجهزة الحكومية في المناطق مقارنة بعدد المناطق الإدارية (عدد فروع لا يتناســب مع عدد المناطق الإدارية) دليل على غياب التوازن بين عــدد فروع الجهات الحكومية وعدد المناطق الإدارية في المملكة، مما يؤثر ســلباً على تمثيــل تلك الجهات في مجلس المنطقة. أيضاً عــدم التزام الجهات الحكومية بالمادة الرابعة عشــرة من نظام المناطق – والقاضي بافتتاح فرع لها في كل منطقة – يضعف من تمثيل الأجهزة الحكومية في مجالس المناطق.

من جهة أخرى فإن ما يميز نظام المناطق تفعيل مفهوم الإدارة المحلية ومنح مجلس المنطقة ســلطة أكبر كما ورد في المادة الرابعة والثلاثين من النظام. حيث نصت المادة الرابعة والثلاثون من نظام المناطق على ما يلي «إن على الجهات الحكومية وفروعها في المنطقــة مراعاة قرارات مجلس المنطقة وذلك في المواضيع التي تقع ضمن صلاحيات المجلــس وإبداء الــرأي في حال عدم الموافقة، وفي حــال وجود خلاف يرفع الخلاف

إلـــى وزير الداخلية للبت فيـــه» (هيئة الخبراء بمجلس الـــوزراء، ١٤٣٦هـ). وبالرغم من المهام الاستشـــارية غير التنفيذية للمجلس وعدم منح المجلس صلاحيات تنظيمية أو إصـــدار لوائح تنفيذيـــة، إلا أن إضافة المادة الرابعـــة والثلاثين يُضفي أهمية لعمل المجلس ويمنحه ســـلطة ولو محدودة للعمل علـــى تطوير الخدمات في المنطقة. أيضاً أشار النظام إلى وجوب إشعار المجلس بمخصصات المنطقة من المشاريع ومن الميزانية العامة للدولة، مما يعزز مبدأ الشفافية في العمل الحكومي ويعزز كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي ويدعم الدور الرقابي للمجلس.

وعلـــى الرغم من أن أعضاء المجلس معينـــون (رئيس المجلس ونائبه من قبل الملك، ورؤوســـاء الأجهـــزة الحكومية من قبل الجهاز المركزي، وعشـــرة أعضاء من قبل وزير الداخلية)، بالإضافة إلى أن التبعية الإدارية للمجلس هي لوزير الداخلية مما يحد من استقلال وصلاحيات المجلس عند النظر في أعمال الوزارات الأخرى، على الرغم من كل ذلك إلا أن مجلس المنطقة هو أحد الأساليب التنظيمية والإدارية المهمة نحو تعزيز مفهـــوم الإدارة المحلية وأســـلوب الإدارة اللامركزية في الســـعودية. بالمقابل فإن منح مجلس المنطقـــة صلاحيات تنفيذية أكبر وخاصة في مجال الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية المحلية، بالإضافة إلى منح المجلس بعض الصلاحيات التنظيمية - من إقرار أنظمة ولوائح تلبي احتياجات المســـتفيدين من منظمات وأفراد على المســـتوى المحلي وفق اللوائح الصادرة من مجلس الوزراء (السلطة التنظيمة في المملكة) - يعزز كل ذلك من تطبيق الحوكمة المحلية ويســـهم في جودة الحكم المحلي. أيضاً مشاركة المواطنين في اختيار أعضاء المجلس عن طريق الانتخاب تعزز مشاركتهم في إدارة الشأن المحلي وتسهم في تعزيز الانتماء المحلي للأفراد.

نظام المجالس المحلية ١٤٢٠هـ:

تشـــير المادة الثالثة عشـــر من نظام المناطق (١٤١٢هـ) إلـــى أن من مهام محافظي المحافظات تطوير وتنمية وإدارة المشـــاريع والبرامج على مستوى المحافظة، بالإضافة إلـــى الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية والتنســـيق بين فروع الأجهزة في المحافظة. أيضـــاً أقرّت اللائحـــة التنفيذية لنظام المناطق (التعليمـــات المنظمة للمجالس المحلية لتنميـــة وتطوير المحافظات والمراكز الصادرة من وزير الداخلية في ١٤١٤هـ)، إنشـــاء مجالـــس للمحافظات وهو مـــا يعد خطوة محورية في تطبيق أســـلوب الإدارة المحلية وتبني مبادئ الحوكمة المحلية في المملكة العربية السعودية. كما أن اللائحة التنفيذية

لنظــام المناطق ســعت إلى تطوير لائحــة تنمية وتطوير القرى الصــادرة في ١٤٠٣هـ (الرشــود، ١٤١٩هـ)، وحددت اللائحة التعليمــات الخاصة بتكوين وآلية عمل المجلس المحلي ومهامــه. ونظراً لوجود العديد من التعديلات علــى اللائحة التنفيذية لنظام المناطق منذ إصدارها، لذا سوف يتم الاعتماد في هذا الكتاب على آخر تعديل للائحة والذي صدر في ١٤٢٠هـ تحت مســمى «التعليمات المنظمــة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز» (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ).

يتكون المجلس المحلي من محافظ المحافظة كرئيس ونائب المحافظ كنائب للرئيس، وعضوية رؤســاء فروع الأجهزة الحكومية في المحافظــة أو المركز بالإضافة إلى عدد من الأهالي لا يزيد عن خمســة يتم تعيينهم من قبل وزير الداخلية لمدة أربع ســنوات قابلــة للتجديد مرة واحــدة. ونظراً لأن بعض المحافظــات والمراكز ليس لديها فروع لبعــض الأجهزة الحكومية – وذلك لعدم وجود خدمات تقدم من قبل الجهة الحكومية في المحافظة أو المركز – لذا نجد أن المجالس المحلية تتباين في عدد الأعضاء بحسب عــدد فــروع الأجهزة الحكومية في المحافظــة أو المركز. كما أن تعداد الســكان يعد عنصــراً مؤثراً في تحديد عدد الأهالي المعينين كأعضاء فــي المجلس. وفقاً للّائحة يرتبط المجلس المحلي إدارياً برئيس مجلس المنطقة (أمير المنطقة).

أيضــاً مهام المجلس المحلي تتمحــور حول تحديد احتياجــات المحافظة أو المركز واقتراح المشاريع ومتابعة تنفيذ المشاريع والبرامج والتنسيق بين الأجهزة الحكومية في المحافظــة أو المركز. وبذلك يكون المجلس المحلي مُكمّــل وامتداد لمجلس المنطقة في أدائــه لمهامه. وعلى الرغم من أن عضويــة المجلس المحلي بالتعيين وليس بالانتخاب، ومحدودية الاســتقلال المالي والإداري للمجلس، وكون صفة المجلس استشــارية غير تنفيذية، إلا أن المجلس المحلي شــكل من أشــكال إشــراك المواطنين في إدارة الشأن المحلــي. أيضاً مقارنــةً بالمجالس الأخرى مثل المجالــس البلدية فإن للمجلس المحلي مجال عمل أوســع حيث يدخل في اختصاصه كل المواضيع من أعمال البلدية وغيرها مثل افتتاح فروع للجامعات أو إنشاء مستشفيات.

نظام المجالس البلدية ١٤٣٥هـ:

كمــا أن نظام البلديات والقرى الصادر في ١٣٩٧هـ، شــكل نقطة انطلاق لانتخاب جزئــي لممثلين للشــعب في المجالــس البلدية، إلا أن أول انتخابــات لجزء من أعضاء المجالــس البلدية لم تتم إلا في ١٤٢٥هـ، وبعدها في ١٤٣١هـ، وأخيراً في ١٤٣٦هـ، مع

السماح للمرأة بالترشــح والترشيح في الانتخابات لعام ١٤٣٦هـ. أيضاً هناك العديد من التعديلات على نظام المجالس البلدية ولوائحه التنفيذية منذ صدوره، لذا ســوف يتــم التركيز في هذا الكتاب على نظــام المجالس البلدية الصادر في ١٤٣٥هـ ولائحتة التنفيذية.

إن نظــام المجالس البلدية يمنح الاســتقلال الإداري والمالي للمجالس البلدية، وهو ما يشــترك فيه مع بقية المجالس الخاصة بإدارة الشــأن المحلي مثل مجلس المنطقة والمجلس المحلي. أيضاً يتشــابه المجلس المحلي مع المجالس الأخرى من ناحية المهام، بحيث ينصب دور المجلس على اقتراح وإقرار خطط التنفيذ للبرامج والمشاريع المعتمدة في الميزانية للمحافظة أو المركز. أيضاً من مهام المجلس دراســة مواضيع مثل إقامة المشروعات والرسوم البلدية، وإبداء الرأي حيالها للجهات ذات العلاقة. أخيراً يمارس المجلس البلدي الدور الرقابي على أعمال البلدية من خلال الاطلاع على تقارير ســير العمل في البلدية (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ).

بالمقابل، يتكــون المجلس البلدي من ثلاثين عضواً كحد أقصى، يتم انتخاب الثُلثين (عشرون عضواً) من قبل المواطنين المحليين، ويتم تعيين الثُلث الباقي (عشرة أعضاء) من قبل وزير الشــؤون البلدية والقروية. كما لوحظ في النظام إشــارته إلى أن عدد أعضاء المجلس لا يزيد عن ثلاثين مما يعني أن حجم المنطقة وتعداد الســكان هو من يحدد عدد أعضاء المجلس البلدي للمحافظة أو المركز (تمثيل نســبي)، وهذا مؤشــر إيجابــي حيث إن التجمعات الســكانية الكبيرة لا يمكــن أن تُعامل بنفس عدد التمثيل للتجمعات الســكانية الصغيرة. وعلى الرغم من اشــتراط النظــام تعيين موظف من أمانــة المنطقــة أو بلدية المحافظة أو المركز في المجلس البلــدي، إلا أن المعينين بحكم وظائفهم لا يحق لهم تولي رئاســة المجلس أو التصويت وهذا دعم لاستقلالية المجلس عن البلدية. أيضاً من مظاهر دعم الاســتقلالية لأعمال المجلس البلدي أنه لم يشــر فــي النظام إلى صلاحية الوزير بحل المجلس وهو ما يميز النظام الحالي عن الأنظمة الأخرى التي تناولت الإدارة المحلية مثل نظام البلديات والقرى (١٣٩٧هـ).

كمــا أن من أبرز مواد نظام المجالس البلدية المادة الثالثة والأربعون والتي أشــارت إلــى أن «قرارات المجلس الصادرة وفقاً لأحكام هــذا النظام ملزمة للبلدية في حدود صلاحياتها والاعتمادات المتوفرة لديها، وعليها رفع ما يتجاوز صلاحيتها إلى مرجعها الإداري» (هيئــة الخبراء بمجلس الوزراء، ١٤٣٦هـ). هذا النص منح المجلس ســلطة تنفيذية في حدود اختصاصه، بالإضافة إلى المهام الاستشارية للمجلس البلدي. أيضاً

بالإضافة إلى إقرار انتخاب جزئي لأعضاء المجلس البلدي فقد أشـــار النظام إلى أن من مهام أعضاء المجلس المنتخبين والمعينين التواصل مع المواطنين بشكل مباشر وغير مباشـــر والاستماع لشكاويهم واقتراحاتهم ومناقشتها في جدول أعمال المجلس، وذلك لتعزيز دور المجلس كممثل للمواطنين، ومســـاهمة فـــي تلبية احتياجاتهم من خدمات، ورسم مستقبل المحافظة أو المركز سعياً نحو تحقيق التنمية المحلية.

وعلى الرغم من وجود تجارب انتخابية سابقة في المجتمع السعودي، إلا أنها كانت محدودة وفي مجال معين مثل انتخابات الأندية الأدبية أو تجارب لم تستمر كانتخابات اتحادات الطلبة في الجامعـــات. لذلك يمكن القول إن إقرار الانتخابات البلدية بحد ذاته يعد خطوة جيدة، ولكن لابد من الاستمرار في تطويرها وتعزيز المسيرة نحو تفعيل المشـــاركة الشعبية في إدارة شؤون الدولة للوصول إلى مشاركة شعبية فاعلة في إدارة شـــؤون الدولة. كما أن تفعيل المشاركة وترســـيخ التجربة الديمقراطية يتطلب تفعيلاً لدور وآلية عمل المجلس البلدي، وذلك بمساعدة تلك المجالس على تطبيق النظام الذي منح للمجلس سلطة استشارية واسعة وسلطة تنفيذية محدودة.

من جهة أخرى فإن تعزيز دور المجلس - بإضافة ســـلطة إقرار أو تفســـير الأنظمة واللوائح الصادرة من مجلـــس الوزراء أو من الأجهزة المركزية بما يتلاءم مع المتطلبات المحلية والرقابة على تنفيذها، أو على الأقل إبداء الرأي في الأنظمة التي تمس عملهم قبل إقرارها - كل ذلك من شأنه تعزيز دور المجلس ليكون أداة فاعلة في إدارة الشأن المحلي ويعكـــس تطلعات ورغبات الأفراد والمنظمات ويســـهم في دعـــم تبني وتطبيق الحوكمة في القطاع العام. كما أن زيادة الأعضاء المنتخبين في المجلس يدعم مشاركة سياســـية وإدارية أوســـع للمواطنين. وأخيراً فإن إقرار صلاحية رقابية أكبر للمجلس البلـــدي على أداء الأجهزة الحكومية المحلية عنصر مهـــم نحو تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام.

الإطار التنظيمي الإداري للإدارة المحلية في السعودية:

عنـــد الحديث عن الإدارة المحلية في الســـعودية لابد من قـــراءة تاريخية للتنظيم الإداري للمجالس التي من مهامها إدارة الشـــأن المحلي. وبالنظر في الأنظمة المنظمة للمجالس المختلفة نجد أنه وعلى الرغم من وجود نصوص صريحة تدعم الاســـتقلال المالي والإداري للمجالس المحلية (مجلس المنطقة، والمجلس المحلي، والمجلس البلدي)، إلا أن الممارسة الفعلية تبين عدم وجود استقلال حقيقي لتلك المجالس. بالإضافة إلى

أن الأنظمة الحالية تحـــدد الارتباط التنظيمي لتلك المجالس بوزارة من الوزارات مما يؤثر على اســـتقلالية تلك المجالس (الشيحة ١٤٢٩هـ؛ مهنا ٢٠٠٤). حيث إن الأنظمة الصادرة بهذا الشـــأن تحدد الارتباط التنظيمي بوزارة من الوزرات (وزارة الداخلية أو وزارة الشـــؤون البلدية والقروية) في كل مراحل عمل المجلس من تعيين أعضاء، ورفع تقارير، وحل نزاعات بين الأعضاء. بالإضافة إلى أن تقييم أداء المجالس بشـــكل عام والتأكـــد من التزام الأعضاء بأدائهم لمهامهم الموكلـــة إليهم هي من صلاحيات الوزارة المختصة.

وبالنظر في الســـياق التاريخي نجد أن إنشاء وكالة الوزارة لشؤون البلديات التابعة لوزيـــر الداخلية صدر في عام ١٣٨٢هـ، وذلك للإشـــراف علـــى أعمال البلديات على مســـتوى المملكة. ونتيجةً للتطور الكبير في المشـــاريع التنموية وزيادة عدد السكان تم تحويل الوكالة إلى وزارة بمســـمى وزارة الشـــؤون البلدية والقروية في ١٣٩٥هـ. حيث إن مهـــام الوزارة تتمحور في التخطيط العمراني والإشـــراف على الأعمال البلدية من نظافـــة وصيانـــة وصحة البيئة في جميـــع مناطق المملكة. وتباعـــاً لذلك صدر نظام البلديات والقرى في ١٣٩٧هـ والذي بموجبه تم إنشاء البلديات في مدن وقرى المملكة، ومنح وزارة الشـــؤون البلدية والقروية صلاحيات شبه كاملة في الإشراف على أعمال البلديات (الرشـــود، ١٤١٩هـ). وفقاً لنظام البلديات والقـــرى فإن البلديات والمجلس البلدي ترتبط تنظيمياً بوزير الشؤون البلدية والقروية. كما أن إنشاء البلديات وتعيين مسؤوليها ومراقبة أدائها من اختصاص الوزارة. أيضاً لم تختلف الأنظمة التي صدرت لاحقاً في تحديد الارتباط التنظيمـــي للبلدية والمجالس البلدية، حيث إن كل الأنظمة وآخرها نظام المجالس البلدية الصادر في ١٤٣٥هـ قد حدد الارتباط التنظيمي للبلدية والمجالس البلدية بوزير الشؤون البلدية والقروية.

بالمقابـــل، فإن مجلس المنطقة والمجلس المحلي تم ربطهما تنظيمياً بوزارة الداخلية. وفقـــاً لنظام المناطق الصـــادر في ١٤١٢هـ ولائحتة التنفيذية فـــي ١٤٢٠هـ فإن تعيين عشرة أعضاء من الأهالي في مجلس المنطقة، وخمسة أعضاء في المجلس المحلي، يتم من قبل وزير الداخلية بعد رفع المقترحات من أمير المنطقة. أيضاً المرجع لكل أعمال المجلســـين وتحديد آلية صرف المكافآت المالية تحدد من قبـــل وزير الداخلية. وعلى الرغم من أن جميع الأنظمة الخاصة بإدارة الشـــأن المحلي تشـــير إلى وجوب التنسيق بـــين الأجهزة الحكومية المختلفة في أداء المجالس لأعمالها، إلا أن الارتباط التنظيمي يؤثر على أداء المجالس لأعمالها وعلى استقلالها المالي والإداري.

كمـا أن الارتباط التنظيمـي لا يؤثر فقط على اسـتقلالية المجالس بل يؤثر على التنسيق بين المجالس والأجهزة الحكومية الأخرى. حيث إن الارتباط التنظيمي بأحد الـوزارات قد يضيف طبقة جديدة من البيروقراطية الإدارية وخاصة إذا كان الموضوع الـذي يبحثـه أحد المجالس له علاقـة بأكثر من جهة إدارية. ورغـم أن كل الأنظمة المتعلقة بإدارة الشـأن المحلي تدعم التنسيق بين الجهات الحكومية والمجالس المختلفة، إلا أن غيـاب التمثيل لبعض الأجهزة الحكومية في بعض مجالس المحافظات والمراكز يقلل من مسـتوى التنسـيق الإداري بين الأجهزة الحكومية. لذا فإن تفعيل الاستقلال الإداري والمالي والتنظيمي لتلك المجالس يعزز من استقلاليتها ويدعم إنتاجيتها بعيداً عن البيروقراطية وسلبياتها، مع وجوب إقرار نظام يحدد المهام وأسلوب الرقابة وآلية التنسيق ويضمن أداء المجالس لمهامها على أكمل وجه.

الجدول (٢) يوضح نماذج الإدارة المحلي في السعودية مع الإشارة إلى النظام الذي بني عليه المجلس ومهام وطبيعة عمل كل مجلس.

جدول (٢): نماذج الإدارة المحلية في السعودية.

م	مسمى المجلس	مسمى النظام أو اللائحة وتاريخ إقرارها	مهام المجلس	طبيعة عمل المجلس *	الارتباط التنظيمي	تشكيل المجلس
١	المجلس المحلي.	– نظام المناطق ١٤١٢هـ – اللائحة التنفيذية لنظام المناطق (التعليمات المنظمة للمجالس المحلية لتنمية وتطوير المحافظات والمراكز) ١٤٢٠هـ.	تحديد احتياجات المحافظة أو المركز واقتراح المشاريع ومتابعة تنفيذ المشاريع والتنسيق بين الأجهزة الحكومية في المحافظة أو المركز.	استشاري.	وزير الداخلية.	– محافظ المحافظة رئيساً ونائبه نائباً للرئيس. – رؤساء الأجهزة الحكومية الممثلة في المحافظة أو المركز أعضاء. – خمسة أعضاء من الأهالي على الأكثر يعينهم وزير الداخلية.
٢	مجلس المنطقة.	– نظام المناطق ١٤١٢هـ.	– رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة، بالإضافة إلى حفظ الأمن وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار الشريعة الاسلامية. – تطوير وتنمية ومتابعة تنفيذ المشاريع والبرامج على مستوى المنطقة – الرقابة والتنسيق بين فروع الأجهزة الحكومية في المنطقة.	استشاري.	وزير الداخلية.	– أمير المنطقة رئيساً ونائبه نائباً للرئيس. – رؤساء الأجهزة الحكومية الممثلة في المنطقة أعضاء. – عشرة أعضاء من الأهالي يعينهم وزير الداخلية.
٣	المجلس البلدي.	– نظام المجلس البلدي ١٤٣٥هـ.	– اقتراح وإقرار خطط تنفيذ مشروعات وبرامج البلدية المعتمدة في الميزانية. – دراسة مواضيع مثل المشروعات والرسوم البلدية، وإبداء الرأي حيالها للجهات ذات العلاقة. – الرقابة على أعمال البلدية من خلال الاطلاع على تقارير سير العمل في البلدية.	استشاري.	وزير الشؤون البلدية والقروية.	– انتخاب ثلثي الأعضاء. – تعيين الثلث (على أن يكون موظف من الأمانة أو رئيس البلدية عضواً من المعينين).

المصدر: من تصميم المؤلف، ١٤٣٧هـ.

* سلطة استشارية: دراسة المواضيع وإبداء الرأي حيالها؛ سلطة تنفيذية: مسؤول تنفيذ السياسات والقواعد التي يقرها المجلس التنظيمي (التشريعي)؛ سلطة تنظيمية: مسؤول عن إصدار الأنظمة والقوانين.

مستقبل الإدارة المحلية في السعودية:

مفهوم الإدارة المحلية وإدارة الشـأن المحلي في السعودية من المواضيع التي أخذت حيزاً كبيراً من النقاشـات العامة والعناوين الرئيسـية لكثير من المؤلفات والمؤتمرات المحليـة والوطنية. في دراسـة لمهنا (٢٠٠٤) تم تقييـم أداء تجربة الإدارة المحلية في السـعودية، وعلـى الرغم من أن الباحث يـرى أن هناك تقدماً ملحوظـاً (في اهتمام الحكومة بأهمية تفعيل أسـلوب الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية في إدارة الشـأن المحلـي في المملكـة) إلا أن الباحث يعتقد أن أنظمة المجالـس المحلية والبلدية تحتاج إلى تطوير وقبل ذلك تفعيل لما هو موجود، مثل تفعيل الاستقلال المالي والإداري لتلك المجالس. نتائج الدراسـة أشـارت إلـى أن غياب التمثيل لبعـض الأجهزة الحكومية المركزيـة في بعض المناطق، وضعف التنسـيق بين المجالس والأجهـزة المركزية، وبين الأجهزة الحكومية المحلية أدى إلى ضعف مخرجات الإدارة المحلية في السعودية وأثّر سـلباً على أداء المجالس المحلية لمهامها. وفقاً لمهنـا (٢٠٠٤): «وبالرغم من أن نظام الإمـارات [نظام المقاطعات عـام ١٣٨٣هـ] قد نص على خضوع الأجهزة للإشـراف المباشر لأمير المنطقة فإن واقع الحال يسير خلافاً لذلك حيث اتصال الإدارات المحلية مباشـرةً بالوزارة أو الدائرة الرئيسـية التابع لها بالعاصمـة "الرياض" مما نتج عنه الكثير من الازدواجية وعدم التنسـيق المناسـب في نوع ومسـتوى الخدمات» (مهنا، ٢٠٠٤، ص ٨). بالإضافـة إلى ضعف تأهيل وتدريـب العاملين في الإدارات المحلية، يـرى مهنا (٢٠٠٤) أن تعدد الأجهزة الرقابية على أداء الإدارات والمجالس المحلية أدى إلـى ازدواجية وتأثير سـلبي على أداء الأجهزة والمجالس المعنيـة بالإدارة المحلية في السعودية نتيجة انشغال المجالس بإعداد التقرير والرد على الاستفسارات وعدم وجود جهـة رقابية موحدة. كما أدى إلى ضعف وتشـتت الرقابة على أداء المجالس وغياب التفاعـل المطلوب بين أعضاء المجالس من جهة والمسـتفيدين من مواطنين ومنظمات غير حكومية من جهة أخرى، مما أثر على كفاءة وفاعلية المجالس المحلية.

من جهة أخرى فإن تعزيز الاستقلال الإداري ومنح صلاحية رقابية أكبر للمجالس المحلية (مجلس المنطقة والمجلس المحلي والمجلس البلدي) هي توصيات دراسة للشيحة (١٤٣٤هـ) عن آليـة تفعيل دور المجالس في تعزيز فاعلية وكفـاءة الإدارة المحلية في المملكة. حيث يرى الشيحة (١٤٣٤هـ) أن إشراك المجالس المحلية في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات على المسـتوى الوطني والمحلي سـوف يسهم في تفعيل مفهوم الإدارة المحلية، ويعزز تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية وبالتالي تعزيز جودة الخدمات

العامـة المقدمة للمواطنين. كما يرى الشيحة (١٤٢٩هـ) أن "جعل المحليات (المدن والقرى والهجر) مسؤولة عن إدارة شؤونها ولها كامل الصلاحيات الإدارية والمالية لم يعد أمراً اختياريا، بل ضرورة تحتمها المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والسكانية الداخلية والخارجية" (الشيحة، ١٤٢٩هـ، ص١٧). بالإضافة إلى مطالبته بتوسيع دائرة مهام المجالس المحلية وعدم التركيز على الأعمال البلدية فقط يرى الشيحة (١٤٢٩هـ) أن تفعيل الاستقلالية المالية والإدارية للمجالس والإدارات المحلية وتوحيد ارتباطها التنظيمي لا يساعد فقط على تعزيز كفاءة العمل الحكومي وتلبية احتياجات الأفراد والمنظمات على المستوى المحلي، بل يؤثر إيجاباً على تبني وتطبيق الحوكمة المحلية بما تشمله من محاربة الفساد وتعزيز مستوى الرقابة على الأجهزة الحكومية وتحديد المهام والمسؤوليات وتحقيق التنمية المحلية.

مما سبق يتضح أن وجود تمثيل أكبر للمواطنين في المجالس المحلية ضرورة نحو تعزيز الانتماء الوطني والاستفادة من رأس المال البشري وتلبية احتياجات الأفراد من الخدمات العامة والمساهمة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي والوطني. أيضاً يتطلب تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة المحلية تعزيز مستوى الشفافية وتفعيل الدور الرقابي للمجالس المحلية. كما أن توسيع نطاق عمل تلك المجالس لتشمل كل ما يهم الشأن المحلي من أعمال بلدية وغيرها مطلب مُلح نحو تفعيل الإدارة المحلية. أيضاً إشراك المجالس في صنع السياسات العامة المحلية يسهم في تلبية احتياجات وتطلعات المستفيدين من الخدمات وتحقيق أهداف التنمية الوطنية مع مراعاة التركيبة الاقتصادية والاجتماعية لكل منطقة.

من جهة أخرى تشكل الأعمال البلدية الأهمية الأكبر بالنسبة للمجتمع المحلي وخاصةً المحافظات والمراكز، ولكن بالنسبة لمجالس المناطق فإن إشراك مجلس المنطقة في العملية التنظيمية بما يشمله ذلك من إصدار أنظمة أو لوائح يعزز من دور المجلس في الإدارة المحلية، ويقلل العبء على الأجهزة المركزية وذلك بتبني أسلوب إدارة أقل مركزية. إن إعادة النظر في صلاحيات مجلس المنطقة ومنحه مزيداً من الصلاحيات التنفيذية وإقرار القوانين المحلية عنصر مهم للتخفيف من المركزية وتعزيز جودة العمل الحكومي. لذا من المناسب أن يتم وضع آلية تضمن تمثيلاً أكبر للمواطنين في تلك المجالس ووجود تكامل في عمل المجالس (المحلي والبلدي ومجلس المنطقة)، لتحقيق الكفاءة والفاعلية في الإدارة المحلية.

في دراسة عن الإدارة المحلية في السعودية يرى Alkadry (٢٠١٥) أن أسلوب المركزية الإدارية هو السائد على الرغم من أن البنية التنظيمية والإدارية تدعم

تعزيـــز دور الإدارات المحلية في إدارة شـــؤونها. حيث يعتقـــد Alkadry (٢٠١٥) أنه نظراً لمحدودية الإيرادات المحلية وغياب مســـاهمة حقيقة من قبل الإدارات والمجالس المحلية في صياغة الخطط الإســـتراتيجية والتشغيلية على المستوى المحلي والوطني، كل ذلـــك يضعف مـــن دور الإدارات المحلية في تقديم الخدمـــات للمواطنين والرقابة على الأداء الحكومي. بالإضافة إلى غياب سلطة تنفيذية للحاكم الإداري في المنطقة على الإدارات المحلية، فإن غياب معايير واضحة لمتابعة البرامج والمشـــاريع الحكومية ومدى تحقيقها لأهدافها وضعف التنسيق بين الجهات الحكومية يؤثر سلباً على إدارة الشؤون المحلية بكفاءة وفاعلية. وفقاً لـ Alkadry (2015) فإن أكبر قضية ملحة تواجه التنظيم على المســـتوى المحلي في المملكة العربية السعودية هي غياب تمكين المسؤولين المحليين من المساهمة الفعلية في التخطيط والتنفيذ والمشاركة في صنع القرارات على المستوى المحلي والوطني، على الرغم من أن البناء التنظيمي تم وضعه ليخدم المصالح المحلية، ويعزز تطبيق أســـلوب اللامركزية الإدارية مثـــل نظام المناطق ونظام المجالس البلديـــة، لكن الممارســـة الفعلية تبين خـــلاف ذلك. كما أن غيـــاب التحديد الواضح لحجم الصلاحيات الممنوحة للمسؤولين المحليين والتي تمكنهم من التخطيط والتنفيذ للمشاريع والبرامج على المستوى المحلي أدى إلى وجود تأثير وهمي للامركزية الإدارية، أو ما يســـميه الكاتب "the mirage effect". حيث إن هذا التأثير الوهمي هو نتيجة لوجود بنية تنظيمية وإدارية تدعم تطبيق أســـلوب اللامركزية الإدارية، على الرغم من أن أغلب القرارات والأنظمة تصدر من جهة مركزية أو على مستوى وطني وهذا يكرس أسلوب المركزية الإدارية. أيضاً هذه الحالة الإدارية تثير تساؤلاً عن مدى الفائدة من إجـــراء الانتخابات والمجالس المحلية بالنظر إلى أن الحكومات والمجالس المحلية لديها سلطات محدودة (Alkadry, 2015).

إن أول خطـــوة لتعزيـــز كفاءة وفاعليـــة الإدارة المحلية تكمن في تحديد الأســـلوب الإداري الذي تنوي الحكومة تبنيه. لكل أسلوب إداري مميزاته وعيوبه، سواء المركزية أو اللامركزيـــة، وهذا يعتمد على البنية الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية والإدارية للدولـــة. لذا فإن اختيار الأســـلوب الأكثر ملائمة ليتم تطبيقه على المســـتوى المحلي والوطني مع الاســـتفادة من التجارب الإقليمية والدولية فـــي هذا المجال هي عناصر مهمة نحو تعزيز كفاءة وفاعلية الإدارة المحلية وتمكين الحكومة والمسؤولين المحليين من إدارة الشـــؤون المحلية وتقديم خدمات ذات جودة للمستفيدين والوصول إلى مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة. بالإضافة إلى أن تبني أسلوب محدد يتطلب

أدوات محددة مثل تبني أنظمة وإجراءات وأسـلوب عمل يتفق مع الأسـلوب الإداري، ويسهم في الاسـتفادة القصوى من الموارد البشرية والاقتصادية المتاحة على المستوى المحلي (Alkadry, 2015).

وعلـى الرغم من تبنّـي الحكومة السـعودية للكثير من الأنظمة واللوائح وإنشـاء مجالس الغرض منها تعزيز ودعم مفهوم الإدارة المحلية وأسـلوب اللامركزية الإدارية إلا أن أداء الإدارة المحلية في السـعودية ما زال أقل من المأمول. مما لا شـك فيه أن هناك حركة إصلاحات سياسـية وإدارية في المملكة العربية السـعودية في السنوات الأخيرة، إلا أن هذه الحركة الإصلاحية تحتاج إلى تفعيل للأنظمة واللوائح القائمة مع اسـتمرار التطوير لتلك الأنظمة لتتماشى مع الحاجات والتطلعات المتجددة للمواطنين والمنظمات غير الحكومية على المسـتوى المحلي والوطني. كما أن إصدار الأنظمة هو خطوة مهمة في طريق الإصلاح، لكن الأهم هو تطبيق هذه الأنظمة على أرض الواقع وتطويرهـا - كلما دعت الحاجة إلى ذلك - مما يعـزز ويدعم تطبيق مبادئ الحوكمة في القطـاع العام ويرفع من كفاءة وفاعلية أداء الحكومة، ويضمن جودة التشـريعات وتطبيقها، ويسهم في مكافحة الفساد. أيضاً إنشاء جهة حكومية مسؤولة عن الإدارة المحليـة في المملكة وتفعيلها موضوع يحتاج إلى اهتمام ودراسـة واطلاع على تجارب الدول في هذا المجال، حيث إن التجارب تشـير إلى نتائـج إيجابية في تطبيق مفهوم وأسـلوب الإدارة المحليـة في الدول التي تبنت هذا المدخـل مما عزز جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين.

نحو تعزيز تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام السعودي:

ان إشراك المواطنين في إدارة شؤون الدولة عنصر مهم ومحوري في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. كما ذكرنا سابقاً، فإن تطبيق مبادئ الحوكمة يختلف بين الدول وفقاً لطبيعة النظام السياسي والاقتصادي والتنظيمي وحتى الاجتماعي لكل دولة، حيث إن هذه العوامل تؤثر على توقيت وأسـلوب تبني الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات. كما أن التطبيق السريع وغير المُتدرج لمبادئ الحوكمة قد يؤدي إلى نتائج عكسـية أو اضطرابات سياسية أو اقتصادية. لذا فإن التدرج في تطبيق مبادئ الحوكمة بشكل مخطط له ووفق آلية محددة يضمن الحصول على النتائج المرجوة من تطبيق الحوكمة في القطاع العام مثل تعزيز الشـفافية ومحاربة الفساد وتعزيز جودة العمل الحكومي ومستوى الخدمات العامة.

مـــن جهة أخرى فإن إعادة تفعيل مجلس الشـــورى وإقرار نظـــام المجالس البلدية بالإضافة إلى خطوات أخرى كإقرار الإســـتراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، خطوات اتخذتها المملكة نحو تعزيز مشـــاركة المواطنين في إدارة شؤون الدولة وصنع السياسات العامـــة واتخاذ القـــرارات. أيضاً يمكننا القول إن العديد مـــن الخطوات والإجراءات مهمـــة لتفعيل الحوكمة في القطـــاع العام في المملكة العربية الســـعودية، ومن أهمها وجود خطة إســـتراتيجية لتطبيـــق عناصر الحوكمة في القطـــاع العام مع وضع إطار زمني محدد للوصول إلى مستويات متقدمة في مستويات الحكم الرشيد وتعزيز جودة الحكم في السعودية.

من جهة أخري، يُعرِّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منظمات المجتمع المدني بأنها «مجموعة الروابط التي ينظم بها المجتمع نفسه بصورة طوعية» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ١٩٩٧م، ص.٩٠)، مثـــل النقابات والجمعيات غير الهادفة للربح. كما أن دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشـــيد هو دور جوهري ومهم. وفقاً للبنك الدولي فإن «الحكم الجيد يتطلب – بالطبع – العديد من الخطوات من جانب الحكومة، ولكن يتطلب أيضاً مشـــاركة فاعلة من قبل الشعب» (البنك الدولي، ٢٠٠٣م، ص.١٧٠). أيضاً في دراسة لـ (الحزيم، ٢٠١٢م) عن دور المجتمع المدني في تعزيز الإدارة والحكم الرشـــيد في المملكة العربية الســـعودية يرى أن عدم وجـــود منظمات للمجتمع المدني كان له تأثير ســـلبي كبير على تطبيق مبادئ الحوكمة الرشـــيدة في الســـعودية. كما أن الإســـتراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفســـاد التي اعتمدتها الحكومة الســـعودية في ٢٠٠٨ (١٤٢٨هـ) تشير إلى أن «مشـــاركة مؤسسات المجتمع المدني في حمايـــة النزاهة ومكافحة الفســـاد» أحد العناصر المهمة في مكافحة الفســـاد (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، ١٤٣٤هـ، ص.٥٠). لذا فإن تفعيل دور منظمات المجتمع المدني عامل أساسي للوصول إلى مستويات متقدمة في تطبيق الحوكمة في القطاع العام.

أيضاً ونتيجة لغياب مجلس تشـــريعي منتخب من قبل المواطنين في المملكة العربية السعودية، فإن منظمات المجتمع المدني هـي القناة المُنظّمة التي يُسهم فيها المواطن في الرقابة على أداء الحكومة وبدرجة أقل المســـاهمة بإدارة الشـــؤون المحلية للمواطنين. لذلك لا بد من تفعيل مشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة باعتبارها عنصـــراً مهماً في عمليـــة تطبيق الحوكمة في القطاع العام. وفي نفس الســـياق أقر مجلـــس الوزراء في المملكة نظام الجمعيات والمؤسســـات الأهلية في ١٤٣٧/٢/١٨هـ، والذي يهدف إلى «تنظيم العمل الأهلي وتطويره وحمايته، وتعزيز مســـاهمة المواطنين

في إدارة المجتمع، وتفعيل ثقافة العمل التطوعي وتحقيق التكافل الاجتماعي، ويؤسس هذا النظام إطاراً تشـريعياً لعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية يُبيّن الأحكام الخاصة بتأسيسها وإدارتها والإشراف عليها» (جريدة الرياض، ١٤٣٧هـ). لذا فإن إقرار النظام خطوة مهمة نحو تعزيز مسـاهمة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة، بالإضافة إلى التأكيد على توجه الحكومة نحو دعم تطبيق مبادئ الحوكمة في القطـاع العام. كما أن تنفيذ اللائحة التنفيذية لنظام الجمعيات والمؤسسـات الأهلية الصادرة في ١٤٣٧/٦/١١هـ يبشـر بعهد جديد من مساهمة منظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة.

من جهة أخرى يرى البنك الدولي أن «التنمية في منطقة الشـرق الأوسط وشمال إفريقيا – على المستويات الاقتصادية، والاجتماعية، والإنسانية – يعيقها ضعف إدارة الحكـم العامة الذي تختلف فيـه المنطقة عن باقي العالم» (البنـك الدولي، ٢٠٠٣م، ص.٣٠)، وهـذا ينطبـق على الإدارة العامـة والإدارة المالية في السـعودية. وللوصول إلى مسـتويات متقدمة من الحكم الرشـيد أيضاً لا بد للحكومة السعودية من أن تبدأ بإصلاح الأنظمة المالية والإدارية المطبقة في السـعودية. فمثلاً مسـتوى الشـفافية فـي الميزانية العامة للدولة منخفض جداً وطُرق الإعداد والتنفيذ يشـوبها الكثير من الخلـل وعدم الوضوح، مما أدّى إلى وجود هدر غير محـدد للمال العام نتيجة غياب الشـفافية في الميزانية العامة (Albassam, 2011b). كما أن تحديث أنظمة الميزانية العامـة – آخر تحديث كان في عـام ١٩٥٣ (١٣٧٣هـ) – بالإضافة إلى أهمية تحديث أنظمة شـؤون الموظفين الحكوميين، كل ذلك سـوف يدعم الإنتاجية ويسهم في زيادة فاعلية أداء الحكومة الحكومة (Abdellatif 2003; Albassam 2011b; IMF 2010). أيضاً أضعف تداخـل مهام الجهات الرقابية على الميزانية والأعمال الإدارية للحكومة بالإضافـة إلى الدور الاستشـاري غير التنفيذي لبعض الجهـات (مثل ديوان المراقبة العامة ومجلس الشورى) من الدور الرقابي لتلك الجهات (البسام، ٢٠١٤؛ Albassam, 2011a). لذلك فإن منح استقلالية – إدارية ومالية – لتلك المجالس والهيئات ومنحها دوراً تنفيذياً ورقابياً أكبر بالإضافة إلى توحيد عمل الجهات الرقابية، من شـأن ذلك أن يدعم الإصلاحات الاقتصادية والإدارية نحو تحقيق مستويات متقدمة في الحوكمة الرشيدة ويُعزّز مستوى الشفافية ويرفع من كفاءة وفاعلية أداء الحكومة.

أخيراً وعلى الرغم من تبنّي الحكومة السعودية للكثير من الأنظمة واللوائح وإنشاء مجالس وهيئات الغرض منها تعزيز ودعم الحوكمة الرشـيدة إلا أن أداء السعودية في

مؤشـــرات الحوكمة الرشـــيدة ما زال أقل من المأمول (البســـام، ٢٠١٤). أيضاً مما لا شـــك فيه أن هناك حركة إصلاحات سياسية وإدارية في المملكة العربية السعودية في الســـنوات العشـــر الأخيرة، إلا أن هذه الحركة الإصلاحية تحتاج إلى تفعيل للأنظمة واللوائـــح. وعلى الرغم من أن إصدار الأنظمة هـــو خطوة مهمة في طريق الإصلاح، لكـــن الأهم هو تطبيق هـــذه الأنظمة على أرض الواقع والذي من شـــأنه أن يرفع من كفاءة وفاعلية أداء الحكومة، ويضمن جودة التشريعات وتطبيقها، ويسهم في مكافحة الفســـاد. لذلك فإن تفعيل الأنظمة واللوائح التي تدعم تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة فـــي القطاع العـــام يعزز كفاءة أداء الحكومـــة ويدعم التنميـــة الاقتصادية على المدى الطويل. أيضاً لا بد من وجود تنســـيق بين مهام الجهات المختلفة ذات الاختصاصات المتداخلة مثل جهـــات الرقابة المالية والإدارية، لكي تكون المهام واضحة لكل جهة ومن ثم تكون المسؤولية محدّدة. بالإضافة إلى ما سبق ولتعزيز جودة الحكم في السعودية، لا بد من دعم وتنظيم مشاركة الجهات غير الحكومية (القطاع الخاص والمنظمات غير الربحيـــة) والمواطنين في صياغة الأنظمة واللوائح، وفـــي عملية اتخاذ القرارات على الأقل على المستوى المحلي.

ملخص الفصل:

تختلف الدول من حيث تبني أسلوب معين لتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام تبعاً لاختلاف التركيبة التنظيمية والاقتصادية للدولة. ففي الدولة النامية مثلاً يكون تطبيق مفهوم الإدارة المحلية وأســـلوب اللامركزية الإدارية طريقة مناسبة نحو تطبيق الحوكمة في القطاع العام. من جهتها خطت المملكة العربية الســـعودية خطوات مهمة نحو تعزيز مســـتوى مشـــاركة الأفراد في رسم السياسات العامة على المستوى الوطني والمحلي. كما أن إنشاء مجلس المنطقة والمجلس المحلي - بالإضافة إلى انتخاب جزئي لأعضاء المجالس البلدية وإقرار نظام الجمعيات والمؤسســـات الأهلية - كلها خطوات مهمة نحو تفعيل مشاركة الأفراد في إدارة الشأن المحلي وعلى المستوى الوطني.

بالمقابل، فإن تفعيل الأنظمة الخاصة بتلك المجالس - ومنحها صلاحيات تنظيمية وتنفيذيـــة بالإضافة إلى تعزيز دورها الاستشـــاري ومنح منظمات المجتمع المدني دوراً أكبر في المشـــاركة في إدارة الشـــأن العام المحلي وعلى المســـتوى الوطني - يسهم كل ذلك بشـــكل كبير في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام وتعزيز مستويات الحوكمة الرشـــيدة. إن إشراك منظمات المجتمع المدني في صياغة الأنظمة واللوائح

وتفعيل دورها الرقابي يسهم في تطبيق مبادئ المحاسبة والمساءلة وبالتالي تعزيز كفاءة وفاعليـــة الأداء الحكومي كعنصر مهم من عناصـــر الحوكمة في القطاع العام. فمثلاً (إشراك هيئة المحاســبين السعوديين في صياغة الأنظمة المالية وهيئة المهندسين في الرقابة على المشاريع وهيئة المحامين في صياغة الأنظمة واللوائح وجمعية الإدارة في التنظيم الإداري للأجهزة الحكومية) أمثلة على وســائل مهمة نحو إشــراك منظمات المجتمع المدني في إدارة الشأن العام.

مــن جهة أخرى تتعدد المقاييس الخاصة بقياس جودة الحكم في القطاع العام، إلا أن هذه المقاييس تختلف فيما بينها من حيث طبيعة المقياس وطريقة بنائه. لذا فهناك مقاييــس محلية ومقاييس إقليمية تغطي منطقة جغرافية محددة (إقليمية) بالإضافة إلــى المقاييس الدولية. أيضاً المقاييس تختلف من حيــث مكوناتها وعناصرها، فكما أن هناك مقاييس شــاملة لعناصر الحوكمة نجد أن بعض المقاييس تركز على عناصر محددة من عناصر الحوكمة مثل الشــفافية أو حرية التعبير أو المشــاركة السياسية. ونظراً لشمولية ومصداقية مقياس الحوكمة الدولي كأحد أهم مقاييس الحوكمة على المســتوى الدولي، تم إفراد فصل مســتقل لاســتعراض وتحليل المقياس مع ذكر أمثلة تطبيقية لكيفية قياس مؤشرات الحوكمة لجودة الحكم.

الفصل التاسع
مقياس الحوكمة الدولي
Worldwide Governance Indicators (WGI)
تطبيق عملي لمقاييس الحوكمة في القطاع العام

تهـدف الحوكمة في القطاع العام إلى تعزيز مسـتويات الشـفافية وتحديد المهام والمسـؤوليات للموظفين الحكوميين والمسـتفيدين من الخدمات العامة وتطبيق العدل والمسـاواة بين أفراد المجتمع وتعزيز كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي. وعلى الرغم من الاتفاق على تلك المبادئ للحكم الرشـيد إلا أن قياس مـدى تبني وتطبيق الحكومات لتلـك المبـادئ يعد أحد أبرز المواضيع التي تسـهم في صنع القرارات على المسـتوى الدولـي والمحلي. لذا فإن العديد من المنظمات الدولية والإقليمية سـعت إلى إصدار مؤشـرات لقياس جودة الحكم، هذه المؤشـرات تختلف بحسـب العناصر المكونة لها ونطاقها الجغرافي والمنهجية العلمية المستخدمة في بنائها.

كما أن قياس مستوى الحوكمة في القطاع العام عامل مهم نحو تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة من قبل الحكومات. حيث إن المقاييس والمؤشـرات تسـهم في تحديد الخلل في عملية تطبيق عناصر الحوكمة من قبل الحكومات، وبالتالي تعد هذه المقاييس أداة مهمة لمتخذ القرار المحلي، وذلك بالاسـتفادة من نتائج هذه المقاييس في تطوير العمل الإداري والتنظيمي للدولة. أيضاً المنظمات الدولية والجهات المانحة تسـتخدم نتائج مؤشـرات قياس الحوكمة في تحديد نوعية المسـاعدة لدولة ما، بالإضافة إلى تقييم قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها والاستفادة من المساعدات والموارد المتاحة لها.

أيضاً نتائج المقاييس والتقارير والدراسات المبنية على هذه النتائج تساعد الجهات الرقابيـة الحكومية وغير الحكومية في أدائها لمهامهـا الرقابية. كما أن العلاقة بين الحوكمة والتنمية الاقتصادية والبشرية تجعل من نتائج تلك المقاييس والمؤشرات عنصراً مهماً لمعرفة أسـباب وطرق تحقيق التنمية على المستويين الوطني والمحلي، وحتى على المستوى الدولي وبين الدول. لذا نجد أن نتائج هذه المقاييس تشكل عنصراً مهماً نحو تعزيز جودة الحكم على المستوى الدولي وعلى مستوى الدولة بشكل خاص.

من جهة أخرى فإن وجود مقياس شـامل لكل عناصر الحوكمة ويتصف بالموثوقية ليـس هدفـاً بحد ذاتـه، وإنما نتائج تلـك المقاييس هي ما يمكن الاسـتفادة منه في

تقييـــم الجهود الحكومية في تعزيز تبني وتطبيـــق عناصر الحوكمة. وعلى الرغم من وجود العديد من المقاييس والمؤشـــرات لقياس مستوى تبني وتطبيق الحكومات لمبادئ الحوكمة في القطاع العام، وجودة الحكم ومســـتويات الحكم الرشيد، إلا أن القليل من هذه المؤشـــرات يتصف بالشـــمولية والدقة. حيث إن أغلب هذه المؤشرات والمقاييس تركز على موضوع محدد من مواضيع الحوكمة مثل الشفافية أو الديمقراطية. أيضاً جزء كبير من هذه المؤشـــرات ذو طابع إقليمي، حيث تركز على منطقة معينة مثل قارة محددة أو منطقة اقتصادية معينة.

ولضرورة وجود مقياس للحوكمة يتصف بالشمولية (من ناحية الموضوعات والتغطية الجغرافية، بالموثوقية، ويستخدم منهجية علمية مناسبة في بنائه، وتكون نتائجه عملية يمكن الاستفادة منها من قبل الحكومات والمنظمات في تقييم مستويات الحوكمة للدول) تبنّـــى البنك الدولي إصدار مقياس عالمي للحوكمة في القطاع العام بمســـمى "مقياس الحوكمـــة الدولـــي – Worldwide Governance Indicators (WGI)". حيث يتبنى مقياس الحوكمـــة الدولي مفهوماً للحوكمة في القطاع العام على أنها أســـلوب إداري وتنظيمي لإدارة شـــؤون الدولة. بحيث يشـــمل عملية اختيار الحكومة ومراقبة أدائها واســـتبدالها. أيضاً قدرة الحكومة على صياغة وتطبيق سياســـات عامة سليمة وذات جودة وتحقق الهدف المطلوب. بالإضافة إلى احترام حقوق المواطنين، واحترام الأجهزة الحكومية والمواطنين للأنظمة واللوائح التي تحكم التعاملات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة (Kaufman et al., 2009a). وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة للمقياس الدولي للحوكمة، يعد المقياس من أكثر مقاييس جودة الحكم مصداقية ودقة وشمولية مقارنـــة بباقي المقاييس والمؤشـــرات الصادرة من الدول والمنظمـــات المختلفة الدولية والإقليمية (Arndt and Oman, 2006; Kaufman et al., 2009a).

يعد مقياس الحوكمة الدولي Worldwide Governance Indicators (WGI) أحد منتجات البنك الدولي ويهدف إلى قياس مســـتويات الحوكمة في القطاع العام. حيث كان أول إصدار لمقياس الحوكمة في عام ١٩٩٦م، وكان يصدر كل ســـنتين، وابتداءً من عام ٢٠٠٢م بدأ بالصدور بشكل سنوي. أيضاً يغطي المقياس الدول المدرجة كأعضاء في هيئة الامم المتحدة والبالغ عددها ٢١٥ دولةً ومنطقةً إدارية، بذلك يصبح المقياس الوحيد للحوكمة الذي يشمل كل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

مـــن جهة أخرى تم تصميم المقياس الدولـــي للحوكمة من قبل ثلاثة باحثين وبدعم وإشـــراف من البنك الدولي، وهم Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi في عام ١٩٩٦م. حيث كان الهدف من تصميم المقياس إيجاد آلية لمعرفة وتحديد مستويات تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام من قبل الحكومات، وخاصة في الدول التي تتلقى مساعدات مالية وغير مالية من المنظمات الدولية. أيضاً الهدف من المقياس في البداية كان التأكد من أن الحكومات تستخدم المساعدات المالية وغير المالية المقدمة لها بالطريقة التي تســهم في تحقيق التنمية البشـــرية والاقتصادية في الدولة المستفيدة من تلك المساعدات. وعلى الرغم من أن الفكرة الرئيسية كانت تقييم أداء الحكومات المســتفيدة من المساعدات، إلا أن المقياس سرعان ما اكتسب موثوقية عاليــة من قبل صنّاع السياســـات العامة ممـــا دفع القائمين عليه إلى توســيع نطاق المقياس وتطوير المنهجية المتبعة في بناء مؤشرات المقايس الدولي للحوكمة.

كما ذكر سابقاً في هذا الكتاب فإن الحوكمة في القطاع العام تؤثر وتتأثر بالعديد مـــن العوامل الاقتصاديـــة والاجتماعية، كما تتأثر بمســـتويات جودة الحكم في الدول المجـــاورة والمنطقة بشـــكل عام. أيضـــاً نظراً للعلاقة بين الحوكمة فـــي القطاع العام والقطاع الخاص تم إشـــراك المســؤولين في القطاع الخاص والبيانـــات الصادرة من القطاع الخاص في بناء مؤشـــرات الحوكمة. بالإضافة إلى إشراك منظمات المجتمع المدنـــي وأراء المختصـــين في بناء مؤشـــرات الحوكمة وذلك للـــدور الكبير الذي تلعبه المنظمات في تفعيل وتطبيق الحوكمة في القطاع العام، تم الاستعانة بآراء المتخصصين والخبـــراء الدوليين، ونتائج المقاييس، والمؤشـــرات الأخرى - التـــي تقيس عنصراً من عناصـــر الحوكمة أو التي تغطي إقليمـــاً أو منطقةً جغرافيةً محددة - في بناء مقياس الحوكمة الدولي ومؤشراته. وفيما يلي استعراض لمقياس الحوكمة الدولي، بالإضافة إلى المنهجية المتبعة في بناء المؤشرات، واستعراض لأمثلة على تطبيقات المؤشر.

مصادر البيانات في مقياس الحوكمة الدولي:

يتكون مقياس الحوكمة الدولي من ســـتة مؤشـــرات هـي: الســـيطرة على الفساد، فاعلية أداء الحكومة، الاستقرار السياسي وغياب العنف، جودة التشريعات وتطبيقها، ســـيادة القانون، والمشـــاركة والمساءلة. حيث يعتمد كل مؤشـــر من هذه المؤشرات في تكوينه على عـــدد من مصادر البيانات والمعلومات وفقاً لطبيعة المؤشـــر والموضوعات التي يقيســـها. أيضاً تم تصميم مقيـــاس الحوكمة الدولي وفقاً لبيانات تم جمعها من

اثنـــين وثلاثين مصدراً مختلفاً، وذلك للتأكـــد من دقة ومصداقية المقياس (جدول ٣). وفقـــاً لـــ Kaufman et al., (2010b)، فإن مصدر المعلومات لبناء مؤشـــرات الحوكمة يأتـــي من رأي الخبراء والمواطنين والمنظمات غير الحكومية وعالم الأعمال، بالإضافة إلى الإحصـــاءات المتوفرة من قبل المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية في القطاعين العـــام والخاص ومنظمـــات المجتمع المدني. كما تم الاعتماد على مقاييس أخرى مثل مؤشـــر الديموقراطية ومؤشر الشفافية في بناء مؤشـــرات مقياس الحوكمة الدولي، وذلك لتعزيز الدقة في النتائج. أيضاً اســـتخدم المقياس ٤٤١ متغيراً لقياس مؤشرات الحوكمـــة المدرجة في المقياس الدولي للحوكمة (Arndt & Oman, 2006; Kaufman et. al., 2010b).

جدول (٣): مصادر البيانات لمقياس الحوكمة الدولي.

م	اسم المصدر	م	اسم المصدر
١	البنك الإفريقي لتنمية السياسات القطرية والتقييم المؤسسي African Development Bank Country Policy and Institutional Assessments (ADB)	٢	مؤشر الانتخابات الإفريقية Arican Electoral Index (IRP)
٣	أفرو بارومتر Afrobarometer (AFR)	٤	البنك الآسيوي لتنمية السياسات القطرية والتقييم المؤسسي Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessments (ASD)
٥	مسح بيئة الأعمال Business Enterprise Environment Survey (BPS)	٦	مؤشر برتلسمان للتحول Bertelsmann Transformation Index (BTI)
٧	قاعدة بيانات سينجرانيلي ريتشارد لحقوق الإنسان Cingranelli Richards Human Rights Database (HUM)	٨	البنك الأوربي لإعادة الإعمار والتنمية – تقرير الانتقالية European Bank for Reconstruction and Development Transition Report (EBR)
٩	وحدة إيكونومست للمعلومات Economist Intelligence Unit (EIU)	١٠	فريدم هاوس للدول Freedom House (FRH)
١١	تقرير فريدم هاوس للدول في مفترق طرق Freedom House Countries at the (Crossroads (CCR	١٢	مقياس الفساد العالمي Global Corruption Barometer Survey ((GCB

١٣	تقرير التنافسية العالمي Global Competitiveness Report (GCS)	١٤	مؤشرات حالة الأعمال والمخاطر Global Insight Business Condition and (Risk Indicators (WMO
١٤	مؤشر النزاهة العالمي (Global Integrity Index (GII	١٦	استفتاء جالوب العالمي (Gallup World Poll (GWP
١٧	مؤشر مؤسسة التراث لحرية الاقتصاد Heritage Foundation Index of (Economic Freedom (HER	١٨	تقييم أداء القطاع الريفي IFAD Rural Sector Performance (Assessments (IFD
١٩	تصنيف المخاطر الائتمانية للدول Ijet Country Security Risk Ratings ((IJT	٢٠	الكتاب السنوي لتنافسية الإدارة والتنمية في العالم Institute for Management & Development World Competitiveness (Yearbook (WCY
٢١	قاعدة بيانات المؤسسية (Institutional Profiles Database (IPD	٢٢	مؤشر الأبحاث الدولية والتبادل الإعلامي المستدام International Research & Exchanges Board Media Sustainability Index ((MSI
٢٣	مؤشر شفافية الميزانية – مشروع الميزانية الدولي International Budget Project Open (Budget Index (OBI	٢٤	لاتين بارومتر (Latinobarometro (LBO
٢٥	استشارات المخاطر السياسية الاقتصادية Political Economic Risk Consultancy ((PRC	٢٦	الدليل الدولي للمخاطر السياسية Political Risk Services International (Country Risk Guide (PRS
٢٧	مقياس الإرهاب السياسي (Political Terror Scale (PTS	٢٨	مؤشر حرية الصحافة Reporters Without Borders Press (Freedom Index (RSF
٢٩	تقرير الاتجار بالبشر – وزارة الخارجية الامريكية US State Department Trafficking in (People report (TPR	٣٠	أمريكا بارومتر Vanderbilt University's (AmericasBarometer (VAB
٣١	البنك الدولي للتقييم السياسي والمؤسسي World Bank Country Policy and (Institutional Assessments (PIA	٣٢	مقياس سيادة القانون – برنامج العدالة الدولي World Justice Project Rule of Law (Index (WJP

World Bank, 2015, WGI Data Sources.

ولبناء كل مؤشـــر من مؤشـــرات الحوكمة تم اســـتخدام العديد من مصادر البيانات والمعلومات. كما أن كل مؤشر من المؤشرات يستخدم حزمة معينة من البيانات من مصادر محددة، سوف يتم تفصيلها بالحديث عنها عند استعراض كل مؤشر. أيضاً يتم الاعتماد على أربعة مصادر رئيسية كالتالي: النوع الأول من البيانات يتم الحصول عليه من تسعة مصادر، ومنها الاســـتقصاءات التي تجمع بواســـطة تقارير دوليـــة تصدر عن منظمات دولية، مثل اســـتقصاء جالوب العالمي لاســـتطلاع الرأي العام (Gallup World Poll)، وتقرير التنافسية العالمي (Competitive Report Survey)، ومسوحات أفرو باروميتر (the Afrobarometer surveys). أمـــا النـــوع الثاني من البيانات فيتم الحصول عليه مـــن أربعة مصادر تصدر من جهات حكومية وغيـــر حكومية، حيث تركز هذه المصادر على البيانات الخاصة بقطاع الأعمال والأنشطة التجارية في الدول، ومن هذه المصادر وحدة إيكونومست للمعلومات (the Economist Intelligence Unit) ومؤشر المخاطر السياســـية العالمي (Political Risk Services)، وجلوبال إنسايت (Global Insight). أما النوع الثالث فيشـــمل البيانات الصادرة من المنظمات غير الهادفة للربح ومنظمات المجتمع المدني وتتكون من أحد عشـــر مصدراً، ومنها مؤشر النزاهة العالمي (Global Integrity)، وتقرير مراســـلين بلا حدود (Reporters Without Borders)، ومؤشـــر الحرية (Freedom House). أخيراً تشـــكل البيانات الصادرة من الأجهزة الحكومية في الدولة على المستوى المحلي والمنظمات الدولية المصدر الرابع للبيانات التي تستخدم في بناء مؤشرات الحوكمة، وتشمل هذه المصادر بيانات دورية تصدر من البنك الدولي مثل تقرير تقييمات السياســـات والمنظمات (the Country Policy and Institutional Assessment- CPIA) والتقرير الصادر من البنك الأوربي للإنشاء والتعمير (EBRD- European Bank for Reconstruction and Development)، بالإضافة إلى البيانات والتقارير التي تصدرها الحكومات عن وضعها المالي والإداري.

حيـــث يتم تجميـــع كل هذه المصادر للبيانات ويتم اســـتخدامها في بناء مؤشـــرات الحوكمـــة في القطاع العـــام. وعلى الرغم من أن أغلب مصادر البيانات متاحة للعامة (يتـــم الحصول عليها دون الحاجة إلى موافقة الجهـــة المصدرة للبيانات) إلا أن بعض مصادر البيانات مثل مؤشـــر تقييم السياســـات والمؤسســـات – country policy and institutional assessment (CPIA) الصـــادر من البنك الدولي، والتقييم الصادر من بنك إفريقيا وبنك آسيا ليست متاحة للعامة مما يقتضي الحصول على موافقة خطية من الجهة المصدرة للتقارير للاستخدام بشكل حصري لكي تستخدم في بناء مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي (Kaufman et al., 2010a).

بناء مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي:

إن طريقة بناء مؤشـــرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي تأخذ في الحسبان تنوع مصادر البيانات والمعلومات المستخدمة في تصميم مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي. وحيث إن المؤشـــرات المســـتخدمة تختلف من حيث منهجية البناء، تم تبنـــي منهجية علمية من قبل مصممـــي مقياس الحوكمة الدولي لمعالجة الاختلاف بـــين مصـــادر البيانات مع عدم الإخـــلال أو التأثير على النتائج. وبما أن كل مؤشـــر ومقياس – كمصدر للبيانات – تم بناؤه بطريقة مختلفة، بالإضافة إلى اختلاف طريقة حساب كل مؤشر ومقياس فإن مصممي مقياس الحوكمة الدولي قاموا بتعديل وتحويل النتائج للحصول على نسق موحد ليتم استخدامها في بناء المؤشرات وذلك باستخدام أسلوب standardization. ولتحقيق ذلك تم استخدام طريقة إحصائية تعرف بطريقة التجميع aggregation method، هذه الطريقة تســـمح باســـتخدام نتائج مجموعة من المؤشرات والمقاييس ونتائج الاستبيانات (مصادر جمع البيانات غير متطابقة تم بناؤها بطرق مختلفة) للحصول على نســـق موحد يمكن استخدامه في بناء مؤشر أو مقياس واحـــد، مع عدم تأثير هذه العملية الإحصائية على النتائج الأساســـية لكل مصدر من مصادر البيانات.

أيضـــاً لطبيعة البيانات المجمعة والتي تتصف بأنها تغطي سلاســـل زمنية متفرقة حيث إن بعض مصادر البيانات تصدر بشـــكل شهري، وبعضها يصدر كل سنتين، بينما تصدر مؤشرات الحوكمة سنوياً، تم استخدام طريقة the unobserved components model (UCM) في بناء مؤشرات مقياس الحوكمة الدولي للاستفادة من جُل البيانات المتاحة عند تصميم مؤشـــرات الحوكمة فـــي المقياس الدولي للحوكمة. بالإضافة إلى الاستفادة من استخدام أسلوب aggregation method في توحيد البيانات من مختلف المصادر، فإن طريقة UCM تســـهل عملية المقارنة بين عدة سنوات لدولة معينة وبين عدة دول لعدة ســـنوات. أيضاً اســـتخدام عـــدة مصادر في بناء مؤشـــر واحد يمكّن الاســـتفادة من البيانات التي قد لا تكون مفيدة أو ذات معنى في حال تم اســـتخدامها بشـــكل منفرد (Arndt & Oman, 2006; Kaufmann et al., 2007; Mimicopoulos et al., 2007).

أيضاً في بناء المؤشـــرات في المقيـــاس الدولي للحوكمة يتم اســـتخدام نوعين من مصادر البيانات، ممثلة (representative) وغير ممثلة (non representative). حيث تشـــير البيانات الممثلة إلى البيانات التي يتم الحصول عليها من مؤشـــرات أو مقاييس

تغطي مجموعة من الدول على مستوى دولي، أكثر من قارة وتجمع اقتصادي، مثال على البيانات الممثلة مؤشر الشفافية العالمي. حيث يتم استخدام البيانات من المصادر الممثلة في بناء مؤشرات الحوكمة بشكل مباشر على افتراض أن بناء تلك المؤشرات يتمع بخاصية توزيع احتمالي طبيعي. بالمقابل فمصادر البيانات غير الممثلة هي المقاييس والمؤشرات والمسوحات التي تغطي دولاً معينة في قارة واحدة أو دولاً متشابهة في التركيبة الاقتصادية والاجتماعية، أو مقاييس لموضوع محدد مثل توزيع الدخل. ومن الأمثلة على البيانات غير الممثلة، نتائج مؤشر البنك الإفريقي لتنمية السياسات القطرية والتقييم المؤسسي. حيث تم إدراج نتائج البيانات التي تم الحصول عليها من المصادر غير الممثلة بتحويل البيانات إلى صيغة احصائية موحدة لتتطابق مع البيانات من مصادر ممثلة وبالتالي يمكن استخدام المصدرين في بناء كل مؤشر من مؤشرات الحوكمة على حده (Kaufmann et al., 2010). أخيراً أشار مصممو مؤشرات الحوكمة في المقياس الدولي للحوكمة إلى أن استخدام نتائج المقياس لا يجب أن يتم استخدامها بشكل موحد، أي أن نتائج كل مؤشر من مؤشرات الحوكمة يجب أن تستخدم على حدة عند تفسير النتائج واستخدامها في الدراسات والبحوث وصنع السياسات العامة، أو عند تقييم أداء الدول أو المقارنة بين أكثر من دولة.

وللحصول على نتائج ذات قيمة – ويمكن تفسيرها والاستفادة منها في تقييم جودة الحكم في الدول التي يشملها المقياس الدولي للحوكمة – تم إصدار نتائج مؤشرات الحوكمة بطرق مختلفة ليسهل للمستفيد استخدام الطريقة التي تناسب الغرض من الاستخدام سواء كان دراسةً أو بحثاً أو قراراً سياسياً أو مقارنةً بين أداء الحكومات. فمثلاً، لتسهيل المقارنات بين أداء الدول في مؤشرات الحوكمة تم إظهار نتائج كل مؤشر من مؤشرات مقياس الحوكمة الدولي كمقياس من صفر (٠) إلى مائة (١٠٠)، حيث تشير مائة إلى درجة كاملة من مستوى الحكم الرشيد (جودة الحكم) وصفر إلى أقل مستوى. أيضاً تم تقسيم نتائج المؤشرات إلى فئات (نسب مئوية)، ابتداء من ٥ و١٠ و١٥ وهكذا، مما يساعد على إظهار الدول التي تسجل مستويات متقاربة بشكل مجموعات في كل مؤشر من المؤشرات.

كما أن أحد أبرز طرق عرض نتائج مؤشرات الحوكمة في المقياس الدولي للحوكمة – والتي يتم استخدامها بشكل مكثف مقارنةً ببقية الطرق من قبل الباحثين وصنّاع السياسات العامة – هي نتائج الدول في مدى جودة الحكم ومستويات الحكم الرشيد. حيث تم تقسيم المؤشر إلى مدى من +٢,٥ إلى –٢,٥، حيث يشير +٢,٥

إلى درجة عالية من جودة الحكم بينما -٢,٥ إلى درجة منخفضة، وهذا التقسيم هو أكثر التقسيمات استخداماً من قبل الباحثين والسياسيين وذلك لسهولة المقارنة بين السنوات المختلفة لدولة ما والمقارنة بين دول مختلفة لمؤشر معين خلال فترة محددة (Arndt & Oman, 2006; Barton, 2008; Kaufman et al., 2010a; Manzetti, 2003). حيث إن التغيير بين السنوات لدولة ما في أحد المؤشرات قد لا يكون كبيراً، لذا فإن القارئ لنتائج المؤشرات لا بد أن يأخذ في الحسبان التغير في عدد مصادر ونوع البيانات المستخدمة في بناء كل مؤشر لكل سنة من السنوات. بالإضافة إلى درجة التغير لمستوى جودة الحكم والتي يمكن قراءتها في المدى من -٢,٥ و +٢,٥ خلال مدة معينة لدولة معينة، تساعد الحكومات في تحديد مستويات التقدم أو التراجع في مستويات الحكم الرشيد من سنة إلى أخرى.

أيضاً هذا التنوع في طرق عرض نتائج المؤشرات يسهم في توفير النتائج لكل المهتمين والمستفيدين بالطريقة التي تناسب الغرض من الاستخدام. ففي الإعلام مثلاً يتم التركيز على الترتيب بين الدول ونسبة التغير من سنة إلى أخرى. أما في البحوث والدراسات العلمية فيتم التركيز على المدى، فمثلاً عند دراسة تأثير المنطقة الجغرافية على أداء الدول في مؤشرات الحوكمة فإن استخدام عرض النتائج بأسلوب الفئات يكون أكثر فائدة ومعنى من استخدام ترتيب الدول. وأخيراً عند تقييم أداء دولة محددة فإن استخدام أسلوب عرض المدى يحقق فائدة أكبر في تحليل أداء دولة معينة من استخدام الطرق الأخرى لعرض نتائج المؤشرات الخاصة بالحوكمة.

مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي

Worldwide Governance Indicators:

كما ذكرنا سابقاً يتكون مقياس الحوكمة الدولي من ستة مؤشرات هي: السيطرة على الفساد، وفاعلية أداء الحكومة، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وجودة التشريعات ومدى تطبيقها، وسيادة القانون، ومؤشر المشاركة والمساءلة. حيث يقيس كل عنصر من هذه العناصر موضوعاً معيناً من مواضيع الحكم الرشيد. في الجزء التالي سوف يتم استعراض تعريف كل مؤشر من مؤشرات الحكم الرشيد، بالإضافة إلى العناصر المكونة لكل مؤشر. أيضاً سوف يتم تحديد مصادر بيانات بناء كل مؤشر، واستعراض أعلى وأقل الدول في مستوى جودة الحكم لكل مؤشر من مؤشرات الحوكمة العالمية.

أولاً: مؤشر السيطرة على الفساد Control of Corruption (CC):

بالإضافة إلى أن السيطرة على الفساد تدعم النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والبشرية (Pradhan and Sanyal, 2011; Kaufmann and Kraay, 2002)، تعدّ محاربة الفساد أحد الأهداف الرئيسية والنتائج المتوقعة لتطبيق مبدأ الحوكمة في القطاع العام مقارنة بالأسلوب التقليدي في الإدارة (Kettl, 2002; Osborne, 2004). وفقاً لمقياس الحوكمة الدولي فإن مؤشر السيطرة على الفساد يقيس "المدى الذي يمكن من خلاله للسلطة العامة أن تُحجِّم المكاسب الشخصية الكبيرة والصغيرة، وكذلك الحد من سيطرة النُخب وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم" (Kaufmann at el., 2010a, p.6). بمعنى آخر فإن مؤشر السيطرة على الفساد يقيس إلى أي مدى يمكن السيطرة على الفساد في بلد ما، وهذا يشمل كل أنواع الفساد (الفساد السياسي والاقتصادي والإداري). أيضاً يساعد المؤشر في معرفة مدى وجود أنظمة وقوانين معتمدة من السلطة التشريعية (التنظيمية) ومطبقة من قبل السلطة التنفيذية تسهم في الحد من الفساد بمشاركة المواطنين، وتعزز محاسبة المسؤولين الحكوميين عن أخطائهم، بالإضافة إلى مراقبة أداء الحكومة.

ولبناء مؤشر السيطرة على الفساد تم استخدام بيانات من مصادر المعلومات الواردة في الجدول (٣). يتم التركيز كما في باقي المؤشرات على أجزاء من نتائج الاستقصاءات والمسوحات التي لها علاقة بموضوع المؤشر "السيطرة على الفساد"، فمثلاً يتم استخدام النتائج من محور الفساد بين السياسيين من مقياس وحدة إيكونومست للمعلومات. أيضاً في هذا المؤشر تم استخدام ستة مصادر ممثلة وخمسة عشر مصدراً غير ممثلة. بشكل عام فإن زيادة عدد المصادر يضمن الدقة في التقدير، مع أخذ طبيعة الموضوع وصعوبة جمع بيانات لقياس مؤشر السيطرة على الفساد في الاعتبار. كما أن حالات الفساد وسوء استخدام السلطة تتم في الخفاء وبين مجموعة قليلة من الأفراد مما يجعل توثيقها ومتابعتها يحتاج إلى توفر بيانات، ورغم الصعوبات إلا أن العديد من الحكومات تبنت أنظمة وقوانين أسهمت بشكل فعال في الحد من ظاهرة الفساد.

الجدول (٤) يوضح أبرز عشر دول في مؤشر السيطرة على الفساد. ولتوضيح أكبر لآلية قياس مؤشر الفساد في المقياس الدولي للحوكمة، يستعرض الجدول أعلى وأقل عشر دول ترتيباً في مؤشر السيطرة على الفساد لعام ٢٠١٤م.

جدول (٤): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول في مؤشر السيطرة على الفساد ٢٠١٤م.

الترتيب من الأعلى إلى الأقل	الدولة	الترتيب من الأقل إلى الأعلى	الدولة
أعلى عشر دول		أقل عشر دول	
١	نيوزيلاندا	١	غينيا الاستوائية
٢	الدنمارك	٢	الصومال
٣	النرويج	٣	جنوب السودان
٤	سويسرا	٤	ليبيا
٥	فنلندا	٥	اليمن
٦	السويد	٦	سوريا
٧	سنغافورة	٧	غينيا بيساو
٨	لكسمبورج	٨	أنجولا
٩	ليختنشتاين	٩	السودان
١٠	هولندا	١٠	زيمبابوي

World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

ثانياً: مؤشر فاعلية أداء الحكومة Government Effectiveness (GE):

لا شك أن خدمة الناس هي أحد أهم وظائف الحكومة إن لم تكن الأهم. كما أن أحد أهم نتائج تطبيق نموذج الحوكمة في القطاع العام هو تطوير ورفع مستوى كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي (Agere, 2002; Box, 1998; Kettl, 2002). لذلك يعد مؤشر فاعلية الحوكمة أحد أهم مؤشرات الحكم الرشيد وجودة الحكم. كما أن مؤشر فاعلية الحكومة كمؤشر من مؤشرات قياس الحوكمة الدولي يقيس "مدى جودة الخدمات العامة، وجودة الخدمات المدنية، ودرجة استقلالية عمل الحكومة عن الضغوط السياسية، وجودة الأنظمة وتطبيقها، ومصداقية التزام الحكومة بتطبيق هذه الأنظمة" (Kaufmann at el, 2010a, p. 6).

أيضاً الهدف من إدراج مؤشر فاعلية الأداء الحكومي ضمن مقياس الحوكمة الدولي هو معرفة ما إذا كانت الحكومات تُقر قوانين ذات جودة وتلبي احتياجات وتطلعات المستفيدين من منظمات غير حكومية وأفراد. كما أن إقرار القوانين ليس هدفاً بحد ذاته ولكن تطبيق تلك القوانين وتطويرها متى ما دعت الحاجة لذلك هو ما يحاول هذا المؤشر قياسه. إن إقرار التشريعات والقوانين بحد ذاته لا يفي بالغرض ما لم تكن هذه القوانين تخدم الغرض الذي أقرت من أجله ويتم تطبيقها كما يجب،

لان إقرار القوانين بدون تطبيق مناسب ليس له قيمة تذكر. فإقرار قوانين لمحاربة الفساد أو تعزيز الشفافية خطوة غير مكتملة إلا بالتزام الحكومة بتطبيق هذه القوانين بشكل عادل على جميع الأفراد والمنظمات بدون استثناء. من أجل ذلك تم إدراج مؤشر فاعلية الأداء الحكومي كمقياس مهم من مقاييس مدى التزام الحكومات بتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، ومستوى جودة الحكم والحكم الرشيد في الدول.

من جهة أخرى ولبناء مؤشر فاعلية أداء الحكومة تم استخدام بيانات من مصادر المعلومات الورادة في الجدول (٣). أيضاً يتم التركيز في هذا المؤشر على أجزاء من نتائج الاستقصاءات والمسوحات التي لها علاقة بموضوع أداء الحكومة ومدى فاعليته. فمثلاً تم استخدام مؤشر البنية التحتية وجودة التعليم العام من مقياس مؤشرات حالة الأعمال والمخاطر (GCC). كما تم استخدام ستة مصادر ممثلة وعشرة مصادر غير ممثلة في بناء هذا المؤشر. بشكل عام، فإن زيادة عدد المصادر يضمن الدقة في التقدير، مع أخذ الموضوع في الاعتبار حيث إن هناك صعوبة في جمع بيانات بعض المواضيع مثل موضوع فاعلية أداء الحكومة، فقياس الفاعلية يعتمد على العديد من العناصر مثل تحديد أهداف القوانين، وقياس جودتها، ومدى تطبيقها.

الجدول (٥) يوضح أبرز عشر دول في مؤشر فاعلية أداء الحكومة. في هذا الجدول تم استعراض أداء أعلى وأقل عشر دول في مؤشر فاعلية أداء الحكومة لعام ٢٠١٤م.

جدول (٥): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول في مؤشر فاعلية أداء الحكومة ٢٠١٤م.

أعلى عشر دول		أقل عشر دول	
الترتيب من الأعلى إلى الأقل	الدولة	الترتيب من الأقل إلى الأعلى	الدولة
١	سنغافورة	١	الصومال
٢	سويسرا	٢	جنوب السودان
٣	فنلندا	٣	هاييتي
٤	نيوزيلاندا	٤	جمهورية إفريقيا الوسطى
٥	هونج كونج	٥	جزر القمر
٦	هولندا	٦	كوريا الشمالية
٧	اليابان	٧	ليبيا
٨	النرويج	٨	أريتريا
٩	الدنمارك	٩	السودان
١٠	السويد	١٠	جمهورية الكونغو الديموقراطية

World Bank, 2015, Access Governance Indicators .

ثالثاً: مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف

Political Stability and Absence of Violence (PV):

أثبتت العديد من الدراسات على تجارب دول واجهت اضطرابات سياسية أو إدارية أن الاستقرار السياسي والإداري له تأثير كبير على التنمية الاقتصادية والبشرية والتنمية المستدامة للدول. لذلك يُعد الاستقرار السياسي مؤشراً مهماً من مؤشرات الحوكمة الرشيدة. فكلّما كانت الدولة مستقرة سياسياً فإن ذلك يدعم فاعلية وكفاءة السلطة التشريعية (التنظيمية) والتنفيذية (Gasiorowski, 1995; Haftel and Thompson, 2006; Przeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi, 2000). وفقاً لمقياس الحوكمة الدولي فإن مؤشر الاستقرار السياسي يقيس "احتمال زعزعة استقرار الحكومة أو حدوث انقلاب غير شرعي أو استخدام العنف، وهذا يشمل العنف ذا الطابع السياسي والإرهابي" (Kaufmann et al., 2010a, p. 6).

إن الاستقرار الإداري لا يقل أهمية عن الاستقرار السياسي بالنظر إلى أهمية كل منهما في إدارة شؤون الدولة وفاعلية الأداء الحكومي. كما أن الاستقرار الإداري يشير إلى عدم وجود تجاذبات سياسية بين الأحزاب المختلفة مما يؤدي إلى تكرار الانتخابات في فترة قصيرة مثلاً، مما يؤثر على أداء الحكومة ويعيق تنفيذ خططها الإستراتيجية. أيضاً الاستقرار السياسي بشكل عام يخلق بيئة مناسبة لمنظمات المجتمع المدني والأفراد للمشاركة في صنع السياسات العامة والرقابة على أداء الحكومة. وعلى الرغم من تركيز الدول على محاربة الإرهاب كمصدر لعدم الاستقرار، إلا أن هناك أسباباً أخرى ولها تأثير أعمق وأطول مدى على الاستقرار مثل الأزمات الاقتصادية والدستورية.

أيضاً يستخدم مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف بيانات مثل التنمية المتوازنة للمناطق النائية ومؤشرات قياس مخاطر أداء الأعمال في الدول، حيث إن مثل هذه البيانات توفر بيانات تدعم مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف، وتوضح مدى التزام الحكومات بالتنمية المستدامة ومستوى الاستقرار السياسي والاقتصادي وحتى الاجتماعي للدولة. أيضاً المؤشر يوضح طريقة تعامل الحكومات مع الأزمات، حيث إن الحوار والتعامل السلمي مع الآراء المختلفة يدعم الاستقرار السياسي والإداري في الدول. من أجل ذلك تم ادراج مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف ضمن مؤشرات الحوكمة في القطاع العام في مقياس الحوكمة الدولي.

ولبناء مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف، تم استخدام بيانات من مصادر البيانات الورادة في الجدول (٣). أيضاً يتم التركيز في هذا المؤشر على أجزاء من نتائج الاستقصاءات والمسوحات التي لها علاقة بموضوع الاستقرار السياسي وغياب العنف في الدول. فمثلاً تم استخدام مؤشر الصراعات الداخلية والخارجية واستقرار الحكومات من الدليل الدولي للمخاطر السياسية (PRS) عند تقييم الدول في مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف. كما يستخدم هذا المؤشر سبعة مصادر ممثلة ومصدرين غير ممثلين. الجدول (٦) يوضح أبرز عشر دول في مؤشر فاعلية أداء الحكومة. في هذا الجدول تم استعراض أداء أعلى وأقل عشرة دول في مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف لعام ٢٠١٤م.

جدول (٦): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول في مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف ٢٠١٤م.

أفضل عشر دول		أسوأ عشر دول	
الترتيب من الأعلى إلى الأقل	الدولة	الترتيب من الأقل إلى الأعلى	الدولة
١	جرين لاند	١	سوريا
٢	ليختنشتاين	٢	جمهورية إفريقيا الوسطى
٣	نيوزيلاند	٣	جنوب السودان
٤	جيرزي	٤	اليمن
٥	باربادوس	٥	الصومال
٦	توفالو	٦	العراق
٧	النمسا	٧	أفغانستان
٨	فنلندا	٨	باكستان
٩	بروناي	٩	السودان
١٠	الجزر العذراء	١٠	ليبيا

World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

رابعاً: مؤشر جودة التشريعات (Regulatory Quality (RQ:

يقيس مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها «مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات ولوائح فعّالة من شأنها مساعدة التنمية في القطاع الخاص» (Kaufmann et al.,2010a, p6). كما يقيس مؤشر جودة التشريعات الحكومية وتطبيقها مدى رغبة الحكومة في خلق بيئة استثمارية جاذبة للمستثمرين من الداخل والخارج، وهذه إشارة واضحة للدور الذي يلعبه القطاع الخاص كداعم – وفي بعض الأحيان – موازي للدور الحكومي في تعزيز التنمية الاقتصادية. أيضاً يقيس المؤشر جودة التشريعات المنظِّمة للعلاقة بين الأطراف المساهمة في عملية الحوكمة وهي: الحكومة، القطاع الخاص، المنظمات غير الربحية، والمواطن، بالإضافة إلى كون المؤشر يقيس مدى التزام الحكومة بتطبيق هذه الأنظمة. كما يهتم هذا المؤشر بقياس جودة القوانين التي تُنظِّم حياة الناس والطريقة التي يتفاعل بها الناس مع الحكومة في إدارة الشأن العام (Kaufmann et al., 2010a). كما تجدر الاشارة إلى أن مصطلحي التشريعات والأنظمة يشيران إلى معنى شبه متماثل، وعلى الرغم من انتشار مصطلح "تشريعات" و "سلطة تشريعية" إلا أن هناك دولاً تستخدم مصطلح "أنظمة" و "سلطة تنظيمية" للإشارة إلى نفس المعنى، ومن هذه الدول المملكة العربية السعودية.

إن جودة التشريعات ومدى ملاءمتها لمتطلبات وحاجات المستفيدين عنصر محوري في تعزيز جودة الحكم. كما أن هذه التشريعات تشمل التشريعات التي تنظم التعامل فيما بين الأجهزة الحكومية، وبين الحكومة والأفراد والمنظمات غير الحكومية. تطوير الأنظمة لتتوافق مع المتطلبات المتغيرة والتطور التكنولوجي والإداري عنصر مهم أيضاً نحو تعزيز جودة التشريعات وتحقيقها لأهدافها.

بالمقابل فإن وجود مؤشر جودة التشريعات (الأنظمة) ضمن مقياس الحوكمة الدولي يشير إلى الأهمية التي يوليها معدو مقياس الحوكمة الدولي لدور القطاع الخاص في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. حيث يلعب القطاع الخاص في بعض الدول المتقدمة دوراً مؤثراً في العملية السياسية والانتخابات بالإضافة إلى دور القطاع الخاص في خلق الوظائف والمساهمة في التنمية الاقتصادية بشكل عام. أيضاً إضافة هذا المؤشر إلى مقياس الحوكمة الدولي يؤكد على أن مفهوم الحوكمة يتبنى فكرة عدم تفرد الحكومة في إدارة شؤون الدولة، وذلك بمنح القطاعات والمنظمات غير الحكومية دوراً أكبر في المساهمة في التنمية إذا ما أرادت الحكومات تحقيق تنمية بشرية واقتصادية مستدامة. كما تخلق تقوية القطاع الخاص وزيادة مساهمته في

الناتج المحلي الإجمالي تنوعاً اقتصادياً، وتسـهم فـي تطوير الحوكمة وبالتالي تعزيز جودة الحكم وتحقيق الاستقرار الاقتصادي لتلك الدول.

من جهة أخرى تم اسـتخدام بيانات من مصادر البيانات الورادة في الجدول (٣). أيضاً في هذا المؤشـر تم التركيز على أجزاء من نتائج الاستقصاءات والمسوحات التي لها علاقة بجودة التشـريعات في الدول. فمثلاً تم اسـتخدام مؤشـر الحرية والمالية والاقتصادية من مقياس مؤسسـة التراث لحريـة الاقتصاد (HER) عند تقييم الدول في مؤشـر جودة التشـريعات. حيث يقيس هذا المؤشـر حريـة القطاع الخاص في ممارسة الأعمال وغياب الممارسات الاحتكارية. كما استخدم هذا المؤشر ستة مصادر ممثلة وثمان مصادر غير ممثلة في بنائه. الجدول (٧) يوضح أداء أبرز عشر دول في مؤشر جودة التشريعات لعام ٢٠١٤م.

جدول (٧): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول في مؤشر جودة التشريعات ٢٠١٤م.

أفضل عشر دول		أسوأ عشر دول	
الترتيب من الأعلى إلى الأقل	الدولة	الترتيب من الأقل إلى الأعلى	الدولة
١	هونج كونج	١	كوريا الشمالية
٢	نيوزيلاندا	٢	ليبيا
٣	فنلندا	٣	أريتريا
٤	النمسا	٤	الصومال
٥	كندا	٥	تركمانستان
٦	بريطانيا	٦	زيمبابوي
٧	سويسرا	٧	فنزويلا
٨	السويد	٨	أوزبكستان
٩	هولندا	٩	سوريا
١٠	إيرلندا	١٠	جنوب السودان

World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

خامساً - مؤشر سيادة القانون (Rule of Law (RL:

مؤشر سيادة القانون كعنصر في مقياس الحوكمة الدولي يقيس "مدى ثقة المتعاملين بمدى تطبيق القوانين من قبل الحكومة بشـكل متساو على الأفراد والمنظمات، وبشكل خـاص الثقة في مدى إنفاذ العقود، وحماية حقوق الملكية، وعمل الشـرطة، والمحاكم، فضـلاً عن احتمال حدوث الجرائـم والعنـف" (Kaufmann et al., 2010a, p. 6). كما أن مبدأ سـيادة القانون لـه أهمية يتعدى تأثيرها الفرد ليشـمل المجتمع وقطاع الأعمال، لذلك فإن ارتفاع مؤشـر سـيادة القانون لأي بلد يُسـاعد في خلق ثقة بين الجهـات التنفيذية الحكومية من جهة وبـين القطاع الخاص والأفراد من جهة أخرى. أيضاً هذه الثقة تسـاعد على دعم الاسـتثمار وخلق بيئة استثمارية جاذبة مما يسهم بشكل فعال في التنمية الاقتصادية. حيث إن تطبيق مبدأ سيادة القانون يساعد على الإبداع والابتكار نتيجةً لحماية حقوق الملكية الفكرية ومحاربة ممارسات اقتصاد الظل وجرائم غسيل الاموال والتزوير.

أيضـاً العدل والمسـاواة في تطبيق القوانـين عنصر من عناصر حقوق الإنسـان الأساسـية، لذلك فمؤشـر سـيادة القانون عنصر مهم من عناصر الحوكمة الرشيدة (Box 1998; Pradhan & Sanyal, 2011). كمـا أن سـيادة القانون في أي بلد يعزز ثقة الناس بأداء الحكومة ويحد من الفساد السياسي والإداري والاقتصادي. بالمقابل، مهما كانت التشريعات والأنظمة ذات جودة عالية فانه لا معنى لها بدون تطبيقها على جميع مكونات المجتمع وبدون استثناء. لذلك من الممكن القول إن مؤشر سيادة القانون كجـزء مـن مقياس الحوكمة الدولي يقيم أداء السـلطات الثلاث لأي دولة، السـلطة التشـريعية (التنظيمية) (إقرار الأجهزة لأنظمة ذات جـودة وتخدم الغرض الذي أُقر التنظيم من أجله)، السلطة التنفيذية (تنفيذ الأنظمة واللوائح من قبل الحكومة ممثلة بالشـرطة والأجهزة الحكومية الأخرى)، السـلطة القضائية، ومدى تطبيق الأنظمة على كل مكونات المجتمع وألا يكون هناك أشـخاص أو أجهزة فوق النظام أو مستثناة (Arndt and Oman, 2006; Haftel and Thompson, 2006; Repucci, 2011).

من جهة أخرى في بناء مؤشر سيادة القانون تم استخدام بيانات من مصادر البيانات الورادة في الجدول (٣). حيث يركز هذا المؤشـر على أجزاء من نتائج الاستقصاءات والمسـوحات التي لها علاقة بسـيادة القانون في الدول. فمثلاً تم اسـتخدام مؤشر اسـتقلال القضاء من قاعدة بيانات سينجرانيلي ريتشـارد لحقوق الانسان (HUM) عند تقييم الدول في مؤشـر سيادة القانون. أيضاً في هذا المؤشر تم استخدام تسعة

مصادر ممثلة وأربعة عشـــر مصدراً غير ممثلة. الجدول (٨) يوضح أداء أبرز عشـــر دول في مؤشر سيادة القانون لعام ٢٠١٤م.

جدول (٨): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول في مؤشر سيادة القانون ٢٠١٤م.

أفضل عشر دول		أسوأ عشر دول	
الترتيب من الأعلى إلى الأقل	الدولة	الترتيب من الأقل إلى الأعلى	الدولة
١	فنلندا	١	الصومال
٢	الدنمارك	٢	فنزويلا
٣	النرويج	٣	جنوب السودان
٤	نيوزيلاندا	٤	جمهورية إفريقيا الوسطى
٥	سويسرا	٥	كوريا الشمالية
٦	السويد	٦	أفغانستان
٧	هولندا	٧	ليبيا
٨	النمسا	٨	أريتريا
٩	أستراليا	٩	جمهورية الكونغو الديموقراطية
١٠	لكسمبورغ	١٠	زيمبابوي

World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

سادساً - مؤشر المشاركة والمساءلة Voice and Accountability (VA):

مؤشر المشاركة والمساءلة كعنصر من عناصر مقياس الحوكمة الدولي يقيس «مدى قدرة مواطني بلد ما على المشـــاركة في انتخاب حكومتهم، بالإضافة إلى حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات، والإعلام الحر» (Kaufmann et al., 2010a, p. 6). بمعنى آخر يقيس المؤشر مدى قدرة المواطنين على المشاركة في عملية اتخاذ القرارات ورسم الإستراتيجيات والسياسات العامة والمســـاهمة في إدارة شؤون الدولة، بالإضافة إلى قياس مستوى حرية التعبير والإعلام في الدول محل القياس. أيضاً مشاركة المواطنين في اختيـــار الحكومة وحرية تكوين جمعيات ونقابات تدافع عن مصالح فئة معينة من المواطنـــين، بالإضافة إلى وجود إعلام حر بلا قيود يســـاعد على التعبير عن الأفكار وتقييّـــم أداء الأجهزة الحكومية، كلها عناصر تســـهم في الرقابة على الأداء الحكومي وتعزيز فاعليته، بالإضافة إلى التأثير غير المباشـــر في محاربة الفساد وتعزيز مبدأي المحاسبة والمساءلة.

إن تعزيز مبدأ المحاســبة وهو قدرة المواطنين على محاســبة المســؤولين عن نتائج قراراتهم ومخرجات البرامج والمشاريع العامة، وأنه لا أحد فوق المساءلة، كل هذا يدعم حقوق الإنسان، ويؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويُساعد على تقليل حجم الفساد، وذلك نتيجة للرقابة المجتمعية ومن الأفراد والمنظمات غيــر الحكومية على أداء المســؤولين الحكوميين وأداء الأجهزة الحكومية بشــكل عام Agere, 2002; Box, 1998; (Mimicopoulos et al., 2007). وفقــاً للبنــك الدولي فإن "الحكم الجيد يتطلب – بالطبع – العديد من الخطوات من جانب الحكومة، ولكن يتطلب أيضاً مشاركة فاعلة من قبل الشعب" (البنك الدولي، ٢٠٠٣، ص. ١٧).

من جهة أخرى تم – في تصميم مؤشــر المشــاركة والمســاءلة – اســتخدام بيانات من مؤشــرات أخرى مثل مؤشــر حرية الصحافة ومؤشر حرية التعبير. حيث إن عدم وجود حرية للتعبير والخوف من نتائج انتقاد الأداء الحكومي يعزز الفساد، ويؤثر سلباً على مشــاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياســات العامة ومراقبة الأداء الحكومي، ويضعف من مشــاركة الأفراد في إدارة شــؤون الدولة على المستوى المحلي والوطني. لذلك يعد مؤشر قياس المشاركة والمساءلة عنصراً مهماً من عناصر الحكومة الرشيدة وجودة الحكم في القطاع العام.

ولبناء مؤشــر المشاركة والمساءلة تم اســتخدام بيانات من مصادر البيانات الواردة فــي الجدول (٣). في هذا المؤشــر يتم التركيز على أجزاء من نتائج الاســتقصاءات والمسوحات التي لها علاقة بموضوع المشاركة والمساءلة في الدول. فمثلاً تم استخدام مؤشــر الحقوق السياســية والحرية المدنية وحرية الإعلام من مقياس فريدم هاوس (FRH) عند تقييم الدول في المؤشــر. في هذا المؤشــر تم اســتخدام تسعة مصادر ممثلة واثنا عشــر مصــدراً غير ممثل. الجدول (٩) يوضح أداء أبرز عشــر دول في مؤشر المشاركة والمساءلة لعام ٢٠١٤.

جدول (٩): أعلى وأقل ترتيب لعشر دول في مؤشر المشاركة والمساءلة ٢٠١٤.

أفضل ترتيب لعشر دول		أسوأ ترتيب لعشر دول	
الترتيب من الأعلى إلى الأقل	الدولة	الترتيب من الأقل إلى الأعلى	الدولة
١	النرويج	١	تركمانستان
٢	السويد	٢	الصومال
٣	سويسرا	٣	كوريا الشمالية
٤	هولندا	٤	أريتريا
٥	فنلندا	٥	غينيا الاستوائية
٦	نيوزيلندا	٦	أوزبكستان
٧	الدنمارك	٧	سوريا
٨	لكسمبورغ	٨	المملكة العربية السعودية
٩	ألمانيا	٩	السودان
١٠	كندا	١٠	لاوس

World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

حالات دراسية تطبيقية لمؤشرات الحوكمة في القطاع العام:

فيما سبق، تم استعراض آلية وطريقة بناء مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي في القطاع العام. أيضاً تم استعراض مصادر البيانات التي تم استخدامها في بناء المؤشرات والمنهجية المتبعة في بنائها. حيث تم استخدام نوعان من البيانات؛ مصادر ممثلة تقيس أداء الدول بشكل عام وتغطي دولاً من قارات مختلفة، ومصادر غير ممثلة تتكون من بيانات ومعلومات من مصادر غير ممثلة تم بناؤها من مؤشرات ومقاييس تغطي موضوعاً معيناً ومجموعة معينة من الدول ذات تركيبة اقتصادية واجتماعية متشابهة والتي غالباً ما تكون من منطقة جغرافية محددة.

فيما يلي سوف يتم استعراض أمثلة على أداء ثلاث دول مختارة في مقياس الحوكمة الدولي، حيث تم اختيار هذه الدول بناءً على أدائها في مؤشرات الحوكمة. بالإضافة إلى استعراض نتائج أداء الدول الثلاث: النرويج والسعودية والصومال في مؤشرات الحوكمة، سوف يتم تحليل تلك النتائج كحالات تطبيقية عملية للكيفية والآلية التي تعمل بها المؤشرات. الغرض الرئيسي من هذا الاستعراض – وعلى الرغم من أنه يشمل تحليلاً لأداء تلك الدول – هو استعراض تجارب تطبيقية عملية للآلية التي تعمل بها مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي.

مملكة النرويج:

جودة الحكم في القطاع العام يتم قياســها باستخدام مؤشرات الحوكمة الستة في القطاع العام: الســيطرة على الفساد، والمساءلة والمحاسبة، وفاعلية الأداء الحكومي، والاستقرار السياسي وغياب العنف، وسيادة القانون، وجودة التشريعات. وعلى الرغم من أن مصممي المقياس الدولي للحوكمة يوصون باســتخدام كل مؤشر من المؤشرات الستة على حدة، إلا أنه من الواضح أن الأداء الإجمالي للحكومات في المؤشرات يؤثر على الأداء العام للدولة في تبني وتطبيق مبادئ الحكم الرشــيد. النرويج أحد الأمثلة علــى ذلك، حيث توضح البيانات الخاصة بأداء النرويج على مدى ثمانية عشــر عاماً تقريباً جدول (١٠) أن أداء النرويج في كل المؤشرات إيجابي ومتوازن.

جدول (١٠): أداء النرويج في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٤.

السنة	السيطرة على الفساد	فاعلية الحكومة	الاستقرار السياسي	جودة التشريعات	سيادة القانون	المشاركة والمساءلة
١٩٩٦	٢,٢٨	٢,٠٢	١,٣٨	١,٤٩	١,٨٩	١,٦٠
١٩٩٨	٢,٣٢	١,٩٩	١,٣٦	١,٤٢	١,٩٦	١,٥٣
٢٠٠٠	٢,٢٩	١,٩١	١,٤٥	١,١٦	١,٨١	١,٥٧
٢٠٠٢	٢,٢٢	١,٩٠	١,٥٢	١,٢٣	١,٨٤	١,٥٠
٢٠٠٣	٢,١٠	١,٩٢	١,١٨	١,٢٩	١,٨٩	١,٥٠
٢٠٠٤	١,٩٧	٢,١٠	١,١٨	١,٤٥	١,٩٩	١,٧٢
٢٠٠٥	٢,٠٠	١,٨٥	١,٢٨	١,٤٥	١,٩١	١,٦٤
٢٠٠٦	٢,١٣	١,٩٤	١,٢١	١,٢٣	١,٩٦	١,٥٨
٢٠٠٧	١,٩٦	٢,٠٣	١,١٣	١,٣٣	١,٩٢	١,٥٨
٢٠٠٨	١,٨٨	١,٨٤	١,٢٥	١,٣٨	١,٩٦	١,٥٨
٢٠٠٩	١,٩٩	١,٨٢	١,٢٤	١,٤٧	١,٨٩	١,٥٨
٢٠١٠	٢,١٠	١,٨٦	١,٣١	١,٥١	١,٩٢	١,٦٤
٢٠١١	٢,١٧	١,٨٤	١,٣٣	١,٦٠	١,٨٩	١,٦٧
٢٠١٢	٢,٢٥	١,٨٩	١,٣١	١,٥٣	١,٩٥	١,٧٥
٢٠١٣	٢,٢٩	١,٨٦	١,٣٣	١,٦٥	١,٩٧	١,٧٦
٢٠١٤	٢,٢٣	١,٨١	١,١٣	١,٦٤	٢,٠٥	١,٧١

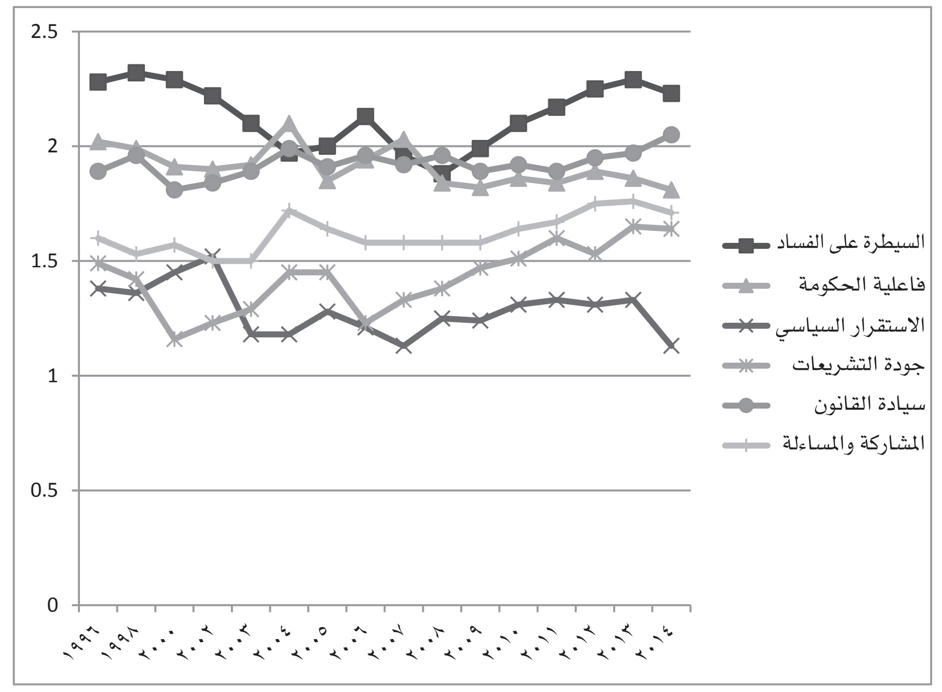
World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

الشكل (١) يوضح أداء مؤشرات الحوكمة في القطاع العام من ١٩٩٨-٢٠١٤ لدولة النرويج. من الشكل يتضح التناسق بين أداء المؤشرات، حيث تشير إلى أن أداء النرويج

يحقق مســتويات متقدمة في مؤشــرات الحوكمة في القطاع العام، مما يدل على أن مســتويات الحكم الرشــيد في النرويج تسجل مســتويات متقدمة. بالإضافة إلى أن النرويج تقع ضمن العشــر الأوئل في كل المؤشــرات عند مقارنتها بباقي الدول، هذه النتائج تتفق مع أداء النرويج في مؤشرات أخرى مثل مؤشر التنمية البشرية (Human development Index)، حيث احتلت النرويج المركز الأول لســنوات عديدة كان آخرها سنة ٢٠١٤م (UNDP, 2015).

أيضاً هذه النتائج تؤكد على أن العلاقة بين التنمية البشرية والحكم الرشيد علاقة قويــة، حيث إن الموارد البشــرية المؤهلة والمدربة وتوفر خدمــات صحية بجودة عالية للمواطنين، بالإضافة إلى ارتفاع متوسط الدخل للأفراد في أي دولة، كل هذه العناصر تدعم التنمية البشــرية وتعــزز تبني الحكومة للحوكمة في القطــاع العام. وذلك لأن الأفراد الذين يتمتعون بمســتوى مرتفع صحياً وتعليمياً ومعيشياً يسهمون بشكل فعال في إدارة شــؤون الدولة ومســاعدة الحكومــة على أدائها لمهامهــا بفاعلية وكفاءة في القطاع العام وتدعم تحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد.

شكل (١): أداء النرويج في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٤.



World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

دولة الصومال:

مثال آخر لدولة تحقق نتائج منخفضة في كل المؤشرات الستة للحوكمة في القطاع العـــام هي دولة الصومـــال. حيث تعاني الصومال كإحدى الـــدول الإفريقية من عدم اســـتقرار سياسي واقتصادي وحروب أهلية منذ مدة ليست بالقصيرة، وهو ما انعكس بشـــكل ســـلبي على أداء الحكومة ومستوى المعيشـــة. وقد أدت صعوبة الحصول على البيانات والمعلومات من المؤسســـات الحكوميـــة ومنظمات المجتمع المدني داخل الدولة - بســـبب ما ســـبق - إلى الاستعانة بشـــكل مكثف بالبيانات الصادرة عن المنظمات الدولية عند تقييم أداء الحكومة في الصومال.

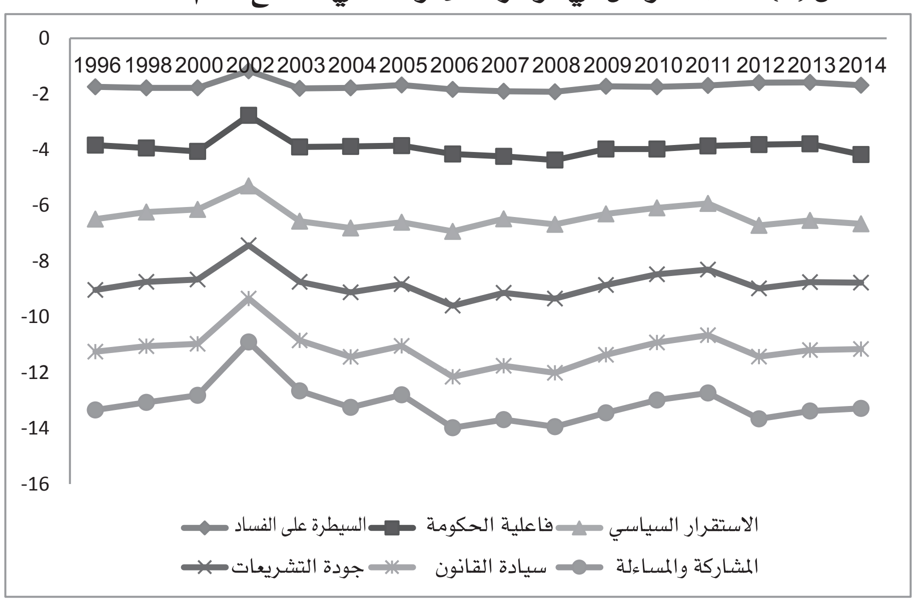
من جدول (١١) يتضح أن أداء الصومال في مجمل مؤشـــرات الحوكمة في مقياس الحوكمـــة الدولي منخفض وأقل من الصفر. وكما يتضح من النتائج فإن جودة الحكم فـــي الصومال منخفضة جداً خـــلال فترة الدراســـة ١٩٩٦م-٢٠١٤م. بالإضافة إلى أن هذه النتائج تشـــير إلى ترابط أداء المؤشـــرات مع بعضها البعض وتأثير نتائج أداء الحكومة في مؤشر على النتائج في المؤشرات الأخرى، وهو ما يدل على الترابط القوي بين أداء الحكومات في إجمالي المؤشـــرات. فبالإضافة إلى أن الصومال ضمن العشر دول الأقل في كل المؤشـــرات الســـتة للحوكمة في القطاع العام - عند مقارنتها بباقي الدول التي يضمها مقياس الحوكمة الدولي - فإن غياب الاستقرار السياسي أثّر سلباً علـــى أدائها في باقي المؤشـــرات، مما يعطي أهمية أكبر لهذا المؤشـــر في حالة دولة مثل الصومال. وعلى الرغم من وضوح أثر الاســـتقرار السياسي على أداء الدولة في مؤشرات الحوكمة، إلى أنه يصعب تعميم العلاقة على باقي الدول. حيث إن الاستقرار لا يعني بالضرورة حروباً أهلية، وإنما قد يكون صراع أحزاب سياسية أو غياباً لقانون ينظم انتقال السلطة. لذلك فإن حالة الصومال لا يمكن تعميمها على باقي الدول عند تفسير نتائج أداء الدول في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام.

جدول (١١) يوضح أداء الصومال في مؤشرات الحوكمة ١٩٩٦-٢٠١٤.

السنة	السيطرة على الفساد	فاعلية الحكومة	الاستقرار السياسي	جودة التشريعات	سيادة القانون	المشاركة والمساءلة
١٩٩٦	-١,٧٤	-٢,١٠	-٢,٦٥	-٢,٥٤	-٢,٢٢	-٢,٠٩
١٩٩٨	-١,٧٨	-٢,١٦	-٢,٣٠	-٢,٥٠	-٢,٣١	-٢,٠٢
٢٠٠٠	-١,٧٨	-٢,٢٨	-٢,٠٨	-٢,٥٢	-٢,٣١	-١,٨٥
٢٠٠٢	-١,١٧	-١,٦٠	-٢,٥٣	-٢,١٣	-١,٩١	-١,٥٦
٢٠٠٣	-١,٨٠	-٢,١٠	-٢,٦٧	-٢,١٧	-٢,١١	-١,٨١
٢٠٠٤	-١,٧٨	-٢,١٠	-٢,٩٣	-٢,٣١	-٢,٣٢	-١,٨١
٢٠٠٥	-١,٦٨	-٢,١٧	-٢,٧٥	-٢,٢٣	-٢,٢١	-١,٧٦
٢٠٠٦	-١,٨٤	-٢,٣١	-٢,٧٨	-٢,٦٧	-٢,٥٥	-١,٨٣
٢٠٠٧	-١,٩٠	-٢,٣٤	-٢,٢٤	-٢,٦٦	-٢,٦٢	-١,٩٣
٢٠٠٨	-١,٩٢	-٢,٤٥	-٢,٣١	-٢,٦٦	-٢,٦٧	-١,٩٣
٢٠٠٩	-١,٧٢	-٢,٢٦	-٢,٣٢	-٢,٥٦	-٢,٥٠	-٢,٠٩
٢٠١٠	-١,٧٤	-٢,٢٤	-٢,١١	-٢,٣٨	-٢,٤٥	-٢,٠٧
٢٠١١	-١,٧٠	-٢,١٦	-٢,٠٧	-٢,٣٧	-٢,٣٦	-٢,٠٧
٢٠١٢	-١,٥٩	-٢,٢٣	-٢,٩٠	-٢,٢٦	-٢,٤٥	-٢,٢٣
٢٠١٣	-١,٥٨	-٢,٢١	-٢,٧٥	-٢,٢١	-٢,٤٤	-٢,١٩
٢٠١٤	-١,٦٩	-٢,٤٨	-٢,٤٩	-٢,١١	-٢,٣٩	-٢,١٣

World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

شكل (٢): أداء الصومال في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٤.



World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

المملكة العربية السعودية:

إن الوصول إلى مستويات متقدمة من الحكم الرشيد لا يتطلب فقط إصدار الأنظمة واللوائح على الرغم من أهمية ذلك، وإنما يتطلب التأكد من تطبيقها بالشكل الصحيح أيضاً. اعتمدت العديد من حكومات الدول النامية والاقتصادات التي تمر بفترة تحول قوانين وأنظمة تحارب الفساد وتدعم تطبيق مبادئ الجودة في العمل الحكومي، بالإضافة إلى قوانين تعزز الانفتاح الاقتصادي وتجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية والبشرية، لكن القليل من هذه الحكومات التزمت بتطبيق القوانين والأنظمة التي أصدرتها. إضافة إلى ذلك ففي بعض الحالات لا يكفي إقرار قانون أو نظام، بل ليكون القانون أو النظام فعالاً لابد من تطوير أو تغيير أنظمة أخرى تسهم بشكل مباشر أو غير مباشر في تحقيق الهدف العام للدولة المبني على خطط وتوجهات إستراتيجية للحكومة. وقبل ذلك لا بد من وجود إرادة سياسية لدعم التوجه العام، مع إقرار خطة طويلة الأجل والتزام من قبل الحكومة لتحقيق أهداف الخطة واعتماد خطة زمنية لتنفيذ الأهداف. أيضاً تؤثر التنمية البشرية بشكل مباشر على الكيفية التي تصاغ وتطبق بها القوانين والأنظمة. كما أن إشراك الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صياغة الأنظمة والقوانين العامة - وخاصةً على المستوى المحلي والمساهمة في التنفيذ والرقابة على التنفيذ - يساعد في تعزيز جودة الحكم وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد.

في المملكة العربية السعودية وخلال العقدين الأخيرين تم إقرار العديد من الأنظمة بالإضافة إلى إنشاء هيئات وأجهزة حكومية سعياً نحو تفعيل العمل الحكومي والرفع من مستواه. أيضاً كان لتفعيل مشاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات نصيب من الخطوات الإصلاحية، حيث تم إعادة تفعيل مجلس الشورى في ١٤١٢هـ وإقرار قانون الانتخابات البلدية وإجراء أول انتخابات بلدية في السعودية في ١٤٢٥هـ بالإضافة إلى إقرار نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية في ١٤٣٧هـ. أيضاً تحتل السعودية مكانة جيدة في مؤشر التنمية البشرية حيث تشغل الترتيب ٣٤ في تصنيف ٢٠١٤ الصادر من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP, 2015). كما تم دعم مساهمة القطاع الخاص في التنمية وذلك بإقرار نظام الاستثمار الأجنبي في ١٤٢١هـ، بالإضافة إلى إقرار الخطة الوطنية لمكافحة الفساد ١٤٢٨هـ وغيرها من الخطوات الإصلاحية مثل مشروع تطوير القضاء، كل ذلك أسهم في تعزيز الحوكمة في القطاع العام في المملكة.

من جهة أخرى يوضح جدول (١٢) أداء السعودية في مؤشرات الحوكمة الستة من ١٩٩٦م-٢٠١٤م. أما الشكل (٣) فيبين أن أداء أغلب المؤشرات إيجابي في ٢٠١٤م إذا ما تمت مقارنته بأداء عام ١٩٩٦م بداية إصدار المؤشرات، وخاصة مؤشر سيادة القانون وجودة التشريعات والسيطرة على الفساد ومؤشر فاعلية الأداء الحكومي، باستثناء مؤشر المشاركة والمساءلة. بالمقابل نجد أن مؤشر الاستقرار السياسي انخفض وذلك نتيجة للأعمال الارهابية التي شهدتها السعودية في الفترة ٢٠٠٣م-٢٠٠٨م. كما أن من المواضيع التي تحتاج اهتماماً أكبر من قبل الحكومة السعودية تعزيز مشاركة المواطنين في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات على المستوى المحلي بشكل خاص وعلى المستوى الوطني. وعلى الرغم من إقرار الانتخابات الجزئية لأعضاء المجالس البلدية إلا أن تفعيل دور المجالس البلدية ومجلس الشورى في إدارة شؤون الدولة ينتظره الكثير من التطوير، ويتضح ذلك في قراءة نتائج مؤشر المشاركة والمساءلة.

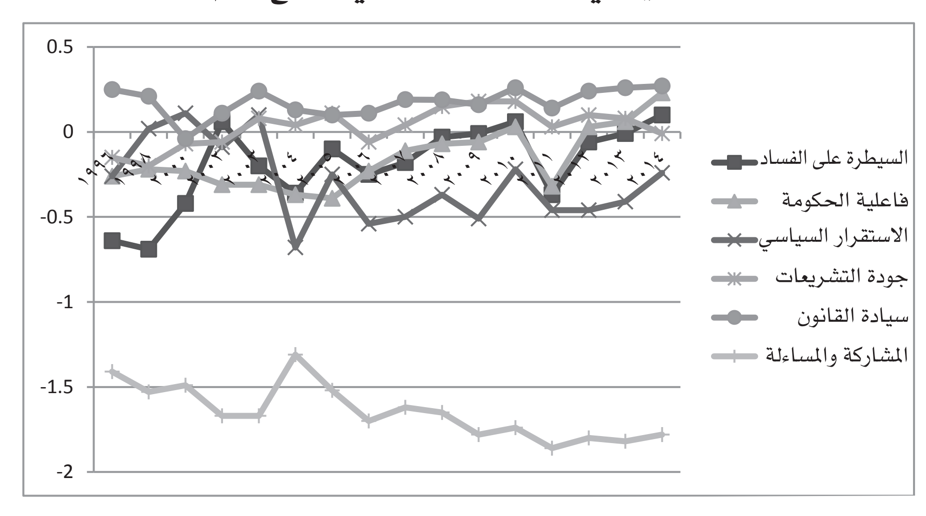
جدول (١٢) يوضح أداء السعودية في مؤشرات الحوكمة ١٩٩٦-٢٠١٤.

السنة	السيطرة على الفساد	فاعلية الحكومة	الاستقرار السياسي	جودة التشريعات	سيادة القانون	المشاركة والمساءلة
١٩٩٦	-٠,٦٤	-٠,٢٦	-٠,٢٦	-٠,١٥	٠,٢٥	-١,٤١
١٩٩٨	-٠,٦٩	-٠,٢٢	٠,٠٢	-٠,٢٠	٠,٢١	-١,٥٣
٢٠٠٠	-٠,٤٢	-٠,٢٣	٠,١١	-٠,٠٧	-٠,٠٤	-١,٤٩
٢٠٠٢	٠,٠٦	-٠,٣١	-٠,٠٩	-٠,٠٦	٠,١١	-١,٦٧
٢٠٠٣	-٠,٢٠	-٠,٣١	٠,١٠	٠,٠٨	٠,٢٤	-١,٦٧
٢٠٠٤	-٠,٣٦	-٠,٣٧	-٠,٦٨	٠,٠٤	٠,١٣	-١,٣١
٢٠٠٥	-٠,١٠	-٠,٣٩	-٠,٢٥	٠,١١	٠,١٠	-١,٥٢
٢٠٠٦	-٠,٢٥	-٠,٢٣	-٠,٥٤	-٠,٠٦	٠,١١	-١,٧٠
٢٠٠٧	-٠,١٨	-٠,١١	-٠,٥٠	٠,٠٤	٠,١٩	-١,٦٢
٢٠٠٨	-٠,٠٣	-٠,٠٧	-٠,٣٧	٠,١٥	٠,١٨٩	-١,٦٥

٢٠٠٩	-٠,٠١	-٠,٠٦	-٠,٥١	٠,١٨	٠,١٦	-١,٧٨
٢٠١٠	٠,٠٦	٠,٠٣	-٠,٢٢	٠,١٨	٠,٢٦	-١,٧٤
٢٠١١	-٠,٣٧	-٠,٣٢	-٠,٤٦	٠,٠٣	٠,١٤	-١,٨٦
٢٠١٢	-٠,٠٦	٠,٠٣	-٠,٤٦	٠,١٠	٠,٢٤	-١,٨٠
٢٠١٣	-٠,٠١	٠,٠٦	-٠,٤١	٠,٠٨	٠,٢٦	-١,٨٢
٢٠١٤	٠,١٠	٠,٢٣	-٠,٢٤	-٠,٠١	٠,٢٧	-١,٧٨

World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

شكل (٣): أداء السعودية في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ١٩٩٦-٢٠١٤.



World Bank, 2015, Access Governance Indicators.

وبقراءة متأنية لأداء السعودية في مؤشرات الحوكمة في القطاع العام وفقاً مقياس الحوكمة الدولي، يتضح عدم الثبات في النتائج خلال السنوات التي تم إصدار المؤشرات فيها ١٩٩٦م-٢٠١٤م. كما أن حالة عدم الثبات لها عدة تفسيرات من أهمها وجود رغبة لدى متخذ القرار لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، والدليل على ذلك إقرار الأنظمة التي تدعم تعزيز جودة الحكم، لكن الخلل قد يكون في التطبيق أو في الرقابة ومتابعة التطبيق. أيضاً قد يكون الخلل في التطبيق أما بسبب غياب المتابعة والتأكد من التطبيق، أو غياب الشفافية في التطبيق، أو وجود فجوة بين إصدار

الأنظمة واللوائح ومضمونها والحاجات والتطلعات الفعلية للمستفيدين من منظمات وأفراد.

هذا التحليل يمكن استنتاجه بالنظر في أداء السعودية في مؤشر المشاركة والمساءلة ومؤشر جودة التشريعات (الأنظمة في حالة السعودية) ومؤشر فاعلية الأداء الحكومي، بحيث نجد أن أداء السعودية في مؤشر المشاركة والمساءلة يقل ويختلف عن بقية المؤشرات بالانخفاض الحاد. لذا من المهم تطوير الأنظمة والقوانين ذات العلاقة والتأكد من تنفيذ القرارات وتطبيقها على أرض الواقع مع التأكيد على أهمية تفعيل مبادئ الشفافية والمساءلة وسيادة القوانين للوصول إلى مستويات متقدمة من الحكم الرشيد. أيضاً تعزيز مشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شؤون الدولة عامل مهم نحو تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، حيث إن إشراك المستفيدين في صياغة السياسات العامة والرقابة يعزز من جودة الأنظمة ويضمن تلبية احتياجات المستفيدين من منظمات وأفراد ويعزز من جودة الحكم مما يسهم في تسجيل مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة.

أخيراً يمكن أن نستنتج – بعد تحليل مؤشرات الحوكمة في القطاع العام ونتائج الدول وفق مقياس الحوكمة الدولي – أن هناك ترابطاً بين بعضها البعض، حيث إن تنفيذ أحدها لا يكتمل ولا يحقق الهدف إلا بتطبيق بقية العناصر. فمثلاً لا يمكن الاستفادة من التشريعات (الأنظمة) ذات الجودة العالية (مؤشر جودة التشريعات وتطبيقها) إلا بتطبيقها (مؤشر فاعلية الحكومة)، ولا يمكن الاستفادة منها إلا بتطبيقها على كل مكونات المجتمع (مؤشر سيادة القانون). مما سبق يمكننا أن نقول إن تعزيز جودة الحكم وتلبية احتياجات وتطلعات المستفيدين من الخدمات العامة يحتم على الحكومات تبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام بشكل متوازن ومتوازي ويشمل كل المؤشرات.

ملخص الفصل:

مقياس الحوكمة يصدر بشكل سنوي ويشمل عرضاً لأداء الدول في كل مؤشر من مؤشرات الحوكمة الستة: سيادة القانون، وجودة التشريعات، والاستقرار السياسي وغياب العنف، والمشاركة والمساءلة، والسيطرة على الفساد، وفاعلية الأداء الحكومي. في هذا الفصل تم استعراض المنهجية المستخدمة في بناء مقياس الحوكمة الدولي ومؤشرات الحوكمة في القطاع العام، مع استعراض لمصادر البيانات والمعلومات

التي أسـهمت في بناء كل مؤشـر. أيضاً تم التطرق إلى مصادر البيانات والمعلومات المستخدمة في بناء المؤشرات. وللحصول على فهم أدق لآلية عمل مؤشرات الحوكمة في مقياس الحوكمة الدولي تم تحليل واسـتعراض مؤشـرات الحوكمة أيضاً بما في ذلك طريقة بنائها. كما تم اسـتعراض تصنيف لأعلى وأقل الدول أداءً في كل مؤشـر من المؤشـرات الستة. أيضاً تم اسـتعراض أداء ثلاث دول مختارة بمستويات مختلفة كحالات دراسية لتطبيق مؤشرات الحوكمة الرشيدة.

وعلـى الرغم من الانتقادات الموجهة لمقياس الحوكمة الدولي ومؤشـرات الحوكمة في القطاع العام إلا أنه يظل أحد أهم المؤشـرات بالنسـبة لصنّاع السياسـات العامة علـى المسـتوى المحلي والدولي. كمـا أن الدول المانحة والمنظمات الدولية تسـتخدم نتائج المقياس كعنصر مهم في قراراتها. بالإضافة إلى أن المجتمع المحلي والحكومات تستفيد من مثل هذه التقارير الصادرة من جهات محايدة في تطوير الخدمات العامة، ومحاربة الفسـاد، ودعم الأقليات، وتحقيق مستويات مرتفعة من الرفاهية للمواطنين. لكن يظل السـؤال: هل تطبيق الحكومات لعناصر الحوكمة في القطاع العام هو الحل لمشاكل ضعف الأداء الحكومي وتردي مستوى الخدمات العامة وتفشي ظاهرة الفساد وخاصة في الدول النامية؟ هذا ما سوف يتم التطرق إليه في الفصل القادم.

الفصل العاشر
هل تطبيق الحوكمة هو الحل؟

في الفصول الســابقة، تم اســتعراض مفهوم ومبادئ الحوكمة فــي القطاع العام وعناصرها. تم ربط التنمية البشرية والاقتصادية أيضاً بتطبيق الحوكمة في القطاع العام. حيث إن أغلب الدراسات تؤكد على العلاقة القوية بين تحقيق مستويات متقدمة في مؤشــرات الحوكمة الرشيدة وبين تحقيق مستويات متقدمة من التطور الاقتصادي والبشــري. ونتيجــةً لذلك تم تبني فكرة أساســها أن تحقيق مســتويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد مطلب وأساس لتعزيز مستويات التنمية المستدامة.

في هذا الكتاب تم إفراد فصول كاملة لتحليل ومناقشة الممارسات الدولية والمحلية في تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، بحيث تم استعراض وتحليل مواضيع مختلفة تنوعــت بين الانتخابات والتخطيط الإســتراتيجي، بالإضافة إلى العديد من التجــارب في قطاعات مختلفة مثل الصحة والتعليم. حيث إن أغلب التجارب العملية والدراســات العلمية والتطبيقية تؤكد على أهمية تبني نموذج الحوكمة للحصول على خدمات عامة ذات جودة، وبكفاءة وفاعلية، وتحقق حاجات وتطلعات المســتفيدين من منظمات وأفراد. ومن نتائج هذه الدراســات يمكن القــول إن تبني وتطبيق الحوكمة فــي القطاع العام يعــد أداة مهمة في تطوير الأداء الحكومي المحلي والوطني على حد سواء.

إن الحوكمة الرشيدة كمفهوم يركز على تعزيز المشاركة السياسية والإدارية من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية في إدارة شــؤون الدولة بشــكل عام وعلى المســتوى المحلي بشــكل خاص. كما أن أسلوب الإدارة المحلية هو من المفاهيم التي يتم تداولها في المؤلفات العلمية في شتى المجالات - عند التطرق إلى موضوع الحوكمة في القطاع العــام - كأداة من أدوات تفعيل مبادئ الحوكمة. أيضاً لابد من التفريق بين الحوكمة المحليــة والإدارة المحليــة، حيث يركز مفهوم الحكم المحلي على الاســتقلالية الإدارية والسياســية والتنظيمية لمنطقة جغرافية معينة، أما الإدارة المحلية فهي إدارة الشؤون المحلية لمنطقة معينة وفق التوجهات العامة للدولة وبمشــاركة الأجهزة المركزية. وعلى الرغم من أهمية إشــراك المواطنين في التنظيم وإقرار الأنظمة على المستوى الوطني إلا أن نموذج الحوكمة في القطاع العام يهتم بتفعيل أســلوب الإدارة المحلية، وإشــراك

المســتفيدين في إدارة الشأن المحلي، مع أهمية إشراكهم في صياغة السياسات العامة التي تمس حياتهم بشكل مباشر وغير مباشر.

أيضــاً يدعم مفهــوم الحوكمة تبنــي الحكومات مفهــوم الإدارة المحلية عن طريق مشــاركة الأفراد والمنظمات غير الحكومية للأجهزة الحكومية في صنع السياســات العامة على المســتوى المحلي. حيث إن المســتفيدين من الخدمــات العامة مثل النقل العام والنظافة بالإضافة إلى خدمات الصحة والتعليم وغيرها من الخدمات يشاركون فــي إعداد الخطط وإقرارها وتنفيذها والرقابة على التنفيذ في ظل نموذج الحوكمة. كما أن المشــاركة لا تقتصر على الأفراد بل تتعدى ذلــك إلى منظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال. أيضاً الرقابة على أداء السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية عنصر مهم في أي نظام. وعلى الرغم من أهمية إقرار الأنظمة الخاصة بالرقابة، إلا أن غيــاب الوعي المجتمعي وفهم الناس لمفهوم ولأهمية الرقابة يحد من فاعلية أدوات الرقابة. وهذا لا يعني أن يكون كل أفراد المجتمع خبراء في المواضيع المالية والإدارية، ولكــن دعم مفهوم الرقابة من قبل الأفراد وتبني فهم عام لأهمية الرقابة يضمن الحد الأدنى من التطبيق الفعال لأدوات الرقابة.

إن نجــاح تبنــي وتطبيق مبادئ الحوكمــة من قبل الحكومــات لا يمكن في غياب التشــريعات والأنظمة التي تدعم التطبيق وتوضح المهام وتوزع الســلطات. وللوصول إلــى أداء حكومــي فعال وذي كفاءة لابد من تأصيل العمليــة الإدارية عن طريق إقرار تشريعات وأنظمة تدعم المشاركة الإدارية وتعزز حرية التعبير وتضمن العدالة والمساواة فــي تطبيق القوانــين. أيضاً لا تتناول الأنظمة والقوانين التي يشــارك المســتفيدون فــي صياغتها وإقرارهــا العمل الحكومي فقط بل تتعداه لتشــكل كل مناحي الحياة، من تنمية وتعزيز مســتويات الجودة في الخدمات العامــة وقطاعات التعليم والصحة وغيرها من القطاعات. فمثلاً، تعزيز مســتوى الخدمات العامة ليس بالضرورة عملاً حكومياً فقط، حيث يشــارك الأفراد بشــكل خاص والمستفيدون من الخدمات العامة بشكل عام، ويســهمون في تطوير مستوى الأداء الحكومي والخدمات العامة باتباعهم للأنظمة. كما أن وجود وعي ثقافي ومسؤولية اجتماعية يعزز ويدعم مساهمة الأفراد في تطبيق مفهوم ومبادئ الحوكمة.

بالمقابل فإن تفعيل المشاركة يحتاج إلى أكثر من مجرد إقرار قوانين أو تطبيق أنظمة ولوائح من قبل الحكومة. حيث إن تفعيل مشاركة المواطنين والمنظمات في إدارة شؤون الدولــة يحتاج إلــى خطط طويلة المدى، أحدها هو إقــرار الأنظمة والقوانين من قبل

الســلطة التنظيمية أو التنفيذية. أيضاً تعزيز مســتويات التنمية البشرية يعد محوراً رئيســياً من محاور تفعيل المشــاركة في صنع السياسات العامة. كما أن رفع المستوى التعليمــي والثقافي للأفراد والمجتمع وإدماج الأقليــات في المجتمع تعد عناصر مهمة نحو التنمية البشــرية. إن أغلب الدول التي لديها ســجل إيجابي في مشاركة الأفراد في العملية السياســية تســجل مستويات متقدمة في مؤشــرات التنمية البشرية وفي جودة مخرجــات التعليم. أيضاً يدعم تعزيز ثقافة المجتمــع بدعم القراءة والتعليم – بجميع أشكاله وتعزيز مبدأي الحوار والنقاش الفعال بين مكونات المجتمع والمبني على أســس علمية – المشــاركة الفاعلة من قبل الأفراد في صنع السياسات العامة. فكلما كان المشــاركون في صنع السياسات العامة ذوي مســتوى تعليمي وثقافي متقدم كلما كانت مســاهمتهم أكثر جودة وفاعلية، بالإضافة إلى أن مشاركة الأفراد تدعم الانتماء الوطني.

إن الوعي بأهمية المساهمة الاجتماعية والسياسية من قبل الأفراد في إدارة الشأن الوطنــي والمحلي هو أحــد ركائز تطوير العمــل الإداري في أي دولــة. فمثلاً غياب الوعي بأهمية المشــاركة السياسية كالمشــاركة في الانتخابات الرئاسية أو البلدية، أو العزوف عن المشاركة في اقتراح حلول لمشكلة معينة، يقلل كل ذلك من الفائدة المرجوة من تفعيل مشــاركة الأفراد في العملية الإدارية والسياســية وبالتالي غياب الاستغلال الأمثل للموارد البشــرية ويقلل الاستفادة من تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام. حيث إن ضعف مشاركة الأفراد في العملية السياسية مشكلة تواجه العديد من الدول. فحتــى في أكثر الدول تقدماً فإن مشــاركة الأفراد في الانتخابات الرئاســية مثلاً لا تتعدى ٥٠٪ في أحســن الاحوال، لذا فإن إيجاد الســبل لتعزيز مشــاركة الأفراد في العملية السياســية والإدارية أحد نتائج تبني مفهــوم الحوكمة في القطاع العام. كما أن تعزيز التنمية البشــرية بشكل عامٍ هو أهم وسيلة لتحقيق المشاركة الفاعلة من قبل الأفراد في إدارة شؤون الدولة. أيضاً تعزيز المشاركة يتم برفع مستوى جودة مخرجات التعليم العام والجامعي وتعزيز دور الإعلام كأداة مهمة في نشر المعرفة والوعي بأهمية المشاركة في إدارة شؤون الدولة.

إن دعم وتعزيز مشــاركة الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في إدارة شــؤون الدولة لا يخدم فقط تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام، بل يتعداه ليحقق فوائد أكثر وأشــمل على المدى البعيد. فتفعيل المشــاركة يؤســس لمجتمع معرفي يقوم على تبني المعرفة كأساس لصنع القرارات والسياسات العامة التي تخدم وتلبي الاحتياجات

وتدعم تنفيذ الخطط الإستراتيجة للدولة. أيضاً دعم المشاركة يسهم في خلق جيل من القادة المحتملين لإدارة شؤون الدولة، يسهم في التخطيط للمستقبل، ويتفادى خلق فجوة قيادات بين الأجيال عند الانتقال من جيل إلى آخر. أيضاً تفعيل الحوار والنقاشات الوطنية في السياسات العامة والمواضيع التي تخدم الصالح العام تعزز فهم الأفراد والمجتمع لآلية العمل الحكومي وتدعم المشاركة في صنع السياسات العامة، بالإضافة إلى المساهمة في نقل الخبرة من جيل إلى جيل.

من جهة أخرى تواجه العديد من الدول أزمة قيادات مجتمعية وإدارية لمواجهة الأزمات ومساعدة الحكومة في أدائها لمهامها وخاصة على المستوى المحلي، وخاصة في الحكومات التي تتبني أسلوب المركزية الإدارية. لذا، فإن دعم وتعزيز دور القيادات من الأفراد لا يلغي دور الحكومة في أدائها لمهامها بل يعززه بالاستفادة من الخبرات المحلية في إدارة الشأن العام مثل اقتراح المشاريع والبرامج التي تلبي احتياجات وتطلعات الأفراد، والرقابة على الأداء الحكومي والمساهمة في محاربة الفساد. كما أن تفعيل المشاركة لا يحقق النتائج المرجوة إلا بتبني مبادئ الحوكمة في القطاع العام وأهمها الشفافية وتطبيق مبدأ المحاسبة والمسؤولية. حيث إن العديد من الأحداث السياسية والاقتصادية تؤكد ذلك، فمثلاً في الأزمات السياسية والاقتصادية تلعب منظمات المجتمع المدني والأفراد دوراً مهماً في توعية المجتمع بأهمية المشاركة بمقترحات وحلول من قبل الأفراد لتجاوز الأزمات، بالإضافة إلى دورها في تعزيز الانتماء الوطني للأفراد. أيضاً في ظل الأزمات فإن الحكومات تلجأ إلى اتخاذ قرارات صعبة قد تسبب اضطرابات أو قلاقل، لذا تؤدي القيادات المجتمعية من الأفراد دوراً مهماً عن طريق المساهمة في إقناع الناس بأهمية تقبل إجراء معين من قبل الحكومة لتجاوز الأزمة، بل والمساعدة في التنفيذ. بالمقابل فإن تعزيز مستويات التنمية البشرية ودعم تطوير القيادات المحلية يحتاج إلى خطة عمل وبرامج موجهة على المستوى المحلي ومستوى الدولة بشكل عام. كما أن خلق بيئة تنظيمية وإدارية مناسبة لصناعة قيادات إدارية - تسهم في تعزيز الأداء الحكومي وتحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية في الأمد الطويل - يحتاج إلى نظرة بعيدة المدى، وتشمل كل العناصر المؤثرة والمساهمة في تحقيق هذا الهدف.

من جهة أخرى فإن منظمات المجتمع المدني تسهم بشكل فعال في تفعيل الرقابة وتقديم دراسات واقتراحات لتطوير العمل الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية. أيضاً منظمات المجتمع المدني مصدر مهم لصقل مواهب القيادات الإدارية.

أيضاً بيوت الخبرة العالمية «Think Tanks“ في الدول المتقدمة، مثل معهد بروكينقز Brokings Institution ومعهد دراسات السياسات العامة Institute for Public Policy Research، لا تسهم فقط في إعداد الدراسات وتقديم التقارير ذات الجودة العالية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بل إن مخرجات بيوت الخبرة تسهم في تشكيل الرأي العالمي والمحلي بشكل فعال، ولها دور واضح في رسم السياسات العالمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. أيضاً تُعد بيوت الخبرة مصنعاً للسياسيين والقادة على مستوى العالم. لذا فإن الاعتراف بالدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورها عامل مهم نحو تعزيز جودة الحكم.

قواعد عامة أم مرنة؟ التجربة البريطانية:

وعلى الرغم من الاتفاق على أهمية تبني الحكومات لعناصر الحكم الرشيد إلا أن العديد من النقاشات بين السياسيين والباحثين في مجال الحكومة في القطاع العام تتمحور حول الأسلوب والآلية الأمثل لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي والوطني، وخاصة بالنسبة للدول التي تسجل مستويات منخفضة في مؤشرات الحوكمة. ففريق يرى وجوب تبني طريقة ونموذج يعتمد على الإطار العام للحوكمة وفقاً للمنظمات الدولية، على أن يتم تعديل وتطوير النموذج من قبل الحكومات وفقاً للتركيبة السياسية والاقتصادية للدولة. بالمقابل هناك من يرى أن لكل مجتمع خصوصية ومكونات اجتماعية واقتصادية مختلفة تجعل من اعتماد نموذج موحد لتطبيق الحوكمة - وخاصة على المستوى المحلي - غير عملي ولا يمكن تطبيقه، وحتى في حال تم التطبيق فإنه لا يحقق النتائج المرجوة من تطبيق مبادئ الحوكمة. وفي نفس السياق، نجد أن نقاشاً مشابهاً يدور أيضاً حول تطبيق الحوكمة على مستوى الدولة الواحدة في المناطق والمحافظات المختلفة.

وفي نفس السياق، في عام ٢٠٠٤م تبنت الحكومة البريطانية برنامجاً مُقدماً من الهيئة المستقلة للحوكمة الرشيدة في الخدمات العامة وهو مبني على قانون الحكومة المحلية الصادر في ٢٠٠٠م؛ يقوم هذا البرنامج على أساس توحيد آلية تبني وتطبيق الحوكمة في مختلف المدن البريطانية. حيث يقدم هذا البرنامج إطاراً عاماً محدداً بالإضافة إلى بعض التفاصيل كإرشادات للطريقة التي يتم بها تطبيق مبادئ الحوكمة في بريطانيا. بالمقابل على كل حكومة محلية استخدام هذه الآلية لتطبيق عناصر الحوكمة، ومن ثم قياس أدائها وفقاً لهذه المبادئ ورفع تقارير دورية للحكومة المركزية.

لــذا نجد أن قانون ٢٠٠٠م وتقرير ٢٠٠٤م قدما الكثير من الصلاحيات لمجالس المدن وخاصة فيما يتعلق بالطريقة التي يتم بها تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة. وفقاً للقانون يجــب أن تدار كل مدينة في بريطانيا من قبل مجلــس مدينة منتخب من قبل الأفراد المقيمين والمســجلين في المدينة، لذا يعد المجلس المنتخب بمثابة الســلطة التشــريعية للمدينة. أيضاً كل مدينة لديها حاكم منتخب، وحكومة وهي بمثابة السلطة التنفيذية للمدينة. هنا يجدر الإشــارة إلى أن الحكومــات المحلية في بريطانيا لها تاريخ طويل من إشراك المســتفيدين من الخدمات في صنع السياسات وإقرار البرامج، بالإضافة إلى تطبيق باقي عناصر الحوكمة مما كان له أثر كبير على سلاســة تبني الحكومات المحلية للنموذج الجديد.

وعلى الرغم من أن قانون الحكومة المحلية في بريطانيا يمنح العديد من الصلاحيات للحكومــات المحلية فــي مراجعة وإقــرار الميزانية والبرامج والمشــاريع والرقابة على التنفيذ، إلا أن القانون يقدم إطاراً عاماً ونموذجاً لكل الحكومات المحلية لاتباعه، وهو ما يتجاهل التركيبة الاقتصادية والاجتماعية لكل منطقة. العديد من المنظمات ومنها منظمة معهد شارترد للمالية العامة والمحاسبة "The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)"، والمتخصــص فــي تقييم الخدمات العامة، تعارض توجه الحكومة البريطانية لتبني سياســات ومبــادئ عامة لجميع الحكومات المحلية في تبني عناصر الحوكمة في القطاع العام. حيث يرى معهد شارترد CIPFA أن لكل حكومــة محلية تركيبتها الديموغرافية والاجتماعيــة والإدارية مما يجعل من تبني آلية موحدة لتطبيق الحوكمة أســلوباً غير مناســب في سبيل تعزيز جودة الحكم على المســتوى المحلي. لذلك يخلص التقريــر إلى أن الحكومات المحلية هي من يجب عليهــا تحديد الكيفية التي يتم بهــا تبني وتطبيق مفاهيم الحوكمــة وليس الحكومة المركزية، بالإضافة إلى أن الحكومة المحلية هي من تقرر ترتيب الأولويات عند تطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام (CIPFA, 2007).

وعلى الرغم من أن مبادئ الحوكمة مشــتركة بــين كل أنواع الاقتصادات إلا أن كل مدينة لهــا تركيبتها الاقتصادية والاجتماعية التي تحدد آليــة وطريقة تطبيق مبادئ الحوكمة فيها. لذا نجد أن الاقتصاد المبني على تقديم خدمات عامة والمدن الصغيرة – من حيث عدد الســكان والمســاحة والتي تركز على الزراعة مثلاً – تكون آلية تطبيق عناصــر الحوكمة فيها مختلفة عن المدن الصناعية أو المدن الكبيرة. ففي حالة المدن الكبيرة من المهم التركيز على الخطط الإســتراتيجية وســؤال خبــراء والاطلاع على

تجـــارب مدن أخرى لها نفس التركيبة، وهذا لا يحدث عادة في المدن الصغيرة. وكما أن الظروف الاجتماعية والاقتصادية تتشــابه بشــكل عام فـــي الدولة الواحدة إلا أن تبنـــي وتطبيق الحوكمة في القطاع العام يجب أن يراعي الاختلافات بين المناطق عند التطبيق لضمان الحصول على المخرجات المستهدفة من تطبيق الحوكمة.

أيضـــاً تطبيق عناصر الحوكمة في المناطق المختلفة في الدولة الواحدة يتطابق إلى حـــد كبير، لكن لابد من أخذ الاختلافات في الحســبان وخاصة التركيبة الاقتصادية لـــكل منطقة عند التطبيق. فمثلاً المناطق الزراعيـــة أو الصناعية تحتاج إلى التركيز على إشـــراك عمال المصانع والأفراد في إدارة الشـــأن المحلي، والتأكد من عدم تأثير المصانـــع علـــى البيئة. أما المناطـــق التي تقوم على الخدمات أو الســـياحة تركز على مشـــاركة أكبر للسكان المحليين ونشر ثقافة الســـياحة بينهم لتعزيز التنمية. بالمقابل فإن كل المناطق السياحية والخدمية والصناعية والزراعية تحتاج إلى إشراك النقابات ومنظمات المجتمع المدني في صنع السياسات العامة وإدارة الشأن المحلي لتعزيز جودة الحكـــم. هذا في الدولـــة الواحدة، أما في الدول المختلفـــة فتظهر الاختلافات جلية بينها، مما يتطلب تبني مرونة أكبر في تطبيق مبادئ الحوكمة.

لذا يمكن استخلاص أن وجود إطار عام – لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام للدول بشكل عام، وبين المناطق داخل الدولة مع وجود مرونة في التطبيق – يسهم في تفعيل الحوكمة وتعزيز الحكم الرشـــيد في الدول. كما أن رســـم الأهداف العامة والاتفاق على تعريف للحوكمة وعناصرها في القطاع العام، ومن ثم ترك الحرية للدولة في الكيفية التي تطبق بها تلك العناصر هو الأســـلوب الامثل، وذلك لأن هذا الأسلوب يأخذ في الحســـبان الاختلافات السياسية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة. وحتى داخل الدولة، فإن تبني أســـلوب مشـــابه من حيث المرونة في التطبيق مع إعطاء الإدارات المحلية سلطة تشريعية وتنفيذية أكبر يعزز من جودة مخرجات تطبيق مبادئ الحوكمة.

وللإجابة على الســـؤال: هل تطبيق الحوكمة هو الحل؟ نقول إنه وعلى الرغم من أهمية تبني وتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام إلا أنه يجب النظر إلى الحوكمة كوسيلة وليس غاية. أي أن تطبيق مبادئ وعناصر الحوكمة مع غياب الدعم السياسي والتشريعي (التنظيمي) لا يحقق الأهداف المرجوة من تطبيق الحوكمة في القطاع العام مثل تعزيز الأداء الحكومي والخدمات العامة ودعم المشاركة في إدارة شؤون الدولة من قبل الأفراد والمنظمات غير الحكومية. أيضاً من الاستعراض السابق يتضح أن تحقيق

مستويات متقدمة من الشفافية وتطبيق العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع ورفع كفاءة الأداء الحكومي لا يمكن أن يتحقق بتطبيق الحوكمة وحدها، بل لابد من وسائل أخرى مساعدة ومهمة للحصول على النتائج المستهدفة من تطبيق الحوكمة، والتي من أهمها تعزيز مستويات التنمية البشرية واعتماد برامج تثقيفية لدعم الوعي المجتمعي بأهمية المشاركة في العملية السياسية والإدارية.

ملخص الفصل:

الحوكمة في القطاع العام هي نموذج إداري يتكون من عناصر المساءلة والمحاسبة والشفافية وسيادة القانون وحرية التعبير ومحاربة الفساد والمشاركة في إدارة الشأن العام. حيث إن مستوى ودرجة تفعيل وتطبيق هذه العناصر يحدد مستويات جودة الحكم، لذا فكلما كانت الحكومات تسجل مستويات متقدمة في هذه العناصر كلما كان الحكم أكثر رشداً. ومن هذا نستخلص أن تطبيق عناصر الحوكمة ليس هو الهدف ولكن تحقيق مستويات متقدمة في تطبيق تلك العناصر هو الطريق نحو تعزيز جودة الحكم والخدمات العامة. أيضاً هناك شبه اتفاق على تعريف الحوكمة ومبادئها بين المنظمات الدولية والدول، وهو ما يساعد الحكومات على وضع الخطط لتطبيق تلك المبادئ. بالمقابل فإن لكل دولة ظروفها التي تحدد آلية تبني تلك المبادئ وترتيب الأولويات عند تطبيق عناصر الحوكمة، بحيث تكون نتائج التطبيق – وليس آلية التطبيق – هي الأساس لتقييم أداء الحكومات في تطبيق عناصر الحوكمة في القطاع العام.

الفصل الحادي عشر
ملاحظات ختامية

الحوكمة في القطاع العام تعد نموذجاً إدارياً يقوم على المشاركة من قبل المستفيدين لتعزيز الأداء الحكومي والإسهام في الرفع من مستوى الخدمات العامة وتحقيق التنمية. أيضاً محاربة الفساد، وتبني مبادئ المحاسبة والمساءلة، وسيادة القانون، وتعزيز حرية التعبير، والشفافية، ورفع مستوى جودة الأداء الحكومي، ودعم مشاركة الأفراد في إدارة شؤون الدولة كلها عناصر للحوكمة في القطاع العام. أيضاً الحوكمة الرشيدة هي تطبيق لعناصر الحوكمة نحو تحقيق التنمية المستدامة وتلبية رغبات وحاجات وتطلعات المستفيدين بكفاءة وفاعلية.

من جهة أخرى ولتحقيق مستويات متقدمة في الحكم الرشيد لابد من إشراك المستفيدين في صياغة السياسات العامة واتخاذ القرارات وفي إدارة شؤون الدولة بشكل عام. ولضمان مشاركة فعالة لابد من تعزيز الشفافية في العمل الحكومي مع وضوح في الإجراءات، وتحديد مهام ومسؤوليات المسؤولين الحكوميين وضمان العدالة والمساواة في تطبيق الأنظمة والقوانين. أيضاً حماية حقوق الانسان وإشراك الأقليات في إدارة شؤون الدولة عنصر مهم في تعزيز جودة الحكم.

كما أن تطبيق مبادئ الحوكمة على المستوى المحلي يحقق العديد من الأهداف، من أهمها التوجه نحو اللامركزية؛ مما يقلل العبء على الحكومة المركزية في إدارة شؤون الدولة. بالإضافة إلى أن أهل المنطقة أو الإقليم هم الأكثر خبرة في إدارة شؤونهم المحلية وتحديد البرامج والمشاريع التي تلبي احتياجاتهم، طبعاً مع وجود إشراف من قبل الحكومة المركزية. أيضاً تطبيق الحوكمة على المستوى المحلي كبداية لتطبيقها على المستوى الوطني يعد وسيلةً فعالة لتحقيق الرقابة الفاعلة وذات الكفاءة، والتي تساعد في التحكم في الفساد الإداري والمالي، وتضمن جودة المخرجات لتتلاءم مع الاحتياجات المحلية للمنطقة أو الإقليم.

أيضاً تسهم العديد من العناصر بشكل فعال في التطبيق الأمثل للحوكمة في القطاع العام مثل جودة التعليم والخدمات الصحية. كما أن تعزيز مستويات التنمية البشرية أداة مهمة في الحصول على مشاركة فعالة من قبل الأفراد، حيث إن الأفراد الذين يتوفر لهم تعليم عالي الجودة يسهمون بشكل فعال في تقديم الاقتراحات

والرقابة على أداء الحوكمة وتعزيز مخرجات الأداء الحكومي. أيضاً تعزز جودة البنية التحتية التقنية من تفعيل مبدأي الشفافية ومتاحية المعلومات للعامة. لذا فإن تطوير التعليم، وتعزيز جودة الخدمات الصحية، وتحقيق مستويات متقدمة في التنمية البشرية، بالإضافة إلى تطوير وتحديث الأنظمة واللوائح بشكل مستمر تعد ركائز أساسية لنجاح تطبيق الحوكمة في القطاع العام وتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحوكمة الرشيدة.

بالمقابل فإن محاربة الفساد وتفعيل الدور الرقابي من الأفراد والمنظمات غير الحكومية عناصر مهمة لتحقيق مستويات متقدمة في مؤشرات الحكم الرشيد. أيضاً رفع كفاءة الأداء الحكومي وتلبية حاجات ورغبات المستفيدين من الخدمات العامة من النتائج المهمة لتطبيق الحوكمة. بالإضافة إلى أن الحوكمة تسهم بشكل مباشر في الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وتعزيز مستويات التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة والتخطيط للمستقبل عن طريق خلق بيئة نظامية وإدارية ذات كفاءة وفاعلية. أيضاً مواجهة الأزمات الاقتصادية والسياسية هاجس للسياسيين والباحثين على حد سواء. حيث إن العديد من الدراسات والبحوث تناولت تأثير شكل وتركيبة النظام الإداري والسياسي على الكيفية التي تواجه بها الدول الأزمات الاقتصادية والسياسية. وبما أن منع الأزمات من الوقوع أمر يصعب تحقيقه، فإن وجود نظام إداري مبني على الشفافية والمشاركة والعدالة يضمن تقليل أثر الأزمات وأن يتم التعامل معها وفق آلية محددة تساعد في سرعة الخروج من الأزمة.

وعلى الرغم من استعراض الفصول السابقة للنتائج الإيجابية المباشرة لتطبيق مبادئ الحوكمة، فإن العديد من النتائج الإيجابية غير المباشرة يمكن استنتاجها لتبني وتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة، والتي تعزز من أهمية الحوكمة كنموذج إداري. حيث إن بناء قيادات إدارية مستقبلية وتعزيز الانتماء الاجتماعي والوطني للأفراد والاستفادة من الإمكانات البشرية للمجتمع كلها نتائج يمكن تحقيقها من خلال تطبيق الحوكمة في القطاع العام. أيضاً تعزيز مبدأ حقوق الإنسان بضمان حرية التعبير وتطبيق مبادئ العدالة والمساواة في تطبيق القوانين نتيجة مهمة لتبني نموذج الحوكمة.

إن الأنظمة التي تتمتع بمشاركة أقل من قبل الأفراد في إدارة شؤون الدولة دائماً ما تتخوف من تطبيق الحوكمة لعدة أسباب؛ من أهمها عدم الفهم الواضح لمفهوم الحوكمة ومبادئها. كما أن عدم الرغبة في التخلي عن بعض الصلاحيات، وعدم الرغبة في مشاركة المنظمات غير الحكومية والأفراد في العملية السياسية وصنع

القرارات يجعل الكثير من الأنظمة والحكومات تتردد في تبني مفاهيم الحوكمة، وهذا مــرده في الغالب إلى ســوء فهم لمفهوم الحوكمة والغاية مــن تطبيق نموذج الحوكمة. إن المتمعــن فــي مبادئ وعناصر الحوكمة يجد أن تطبيقها يســاعد الحكومة بشــكلٍ كبير على أدائها لمهامها بشــكل فعال وكفء. أيضاً تبني الحوكمة يســهم في تحقيقٍ تطلعات ورغبات المســتفيدين من الخدمات العامة وتعزيز التنمية الاقتصادية وتحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والإداري مع الإبقاء على الدور المحوري للحكومة في إدارة شؤون الدولة.

أخيراً فإن مســتوى تطبيق مبادئ الحوكمة الرشــيدة يختلف بــين الدول، لذا فإن أفضل الطرق لتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة في الدول الأقل تطوراً في مجال جودة الحكم هو البدء بتطبيق عناصر الحوكمة على المســتوى المحلي. ولذلك فإن أســلوب الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية من المفاهيم التي يتم التطرق لها عند الحديث عن تبنــي مفهوم الحوكمة في القطاع العــام. حيث إن منح صلاحيات تنظيمية وتطبيقية أكبر للســكان المحليين في إدارة شؤونهم يسهم بشــكل كبير في تبني مبادئ الحوكمة الرشيدة وتحقيق مستويات متقدمة نحو تعزيز جودة الحكم على المستوى الوطني.

المراجع

المراجع العربية:

- البسام، بسام عبد الله. (٢٠١٤). الحوكمة الرشيدة والنمو الاقتصادي. المملكة العربية السعودية حالة دراسية. الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، ١١ (١)، ٣-٢٣.
- البنك الدولي (٢٠٠٣) تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. تحسين التضمينية والمساءلة. واشنطن، الولايات المتحدة الامريكية

http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Publications/20261842/GovernOverviewArab.pdf

- الحزيم، يوسف (٢٠١٢) دور المجتمع المدني في تعزيز الإدارة والحكم الرشيد. المملكة العربية السعودية نموذجاً. ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات ٨-١٠ سبتمبر، القاهرة، مصر.
- الحمداني، سامي. (٢٠١٤). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة. المركز القومى للإصدارات القانونية. القاهرة، مصر.
- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. (١٤٣٦هـ). تعثر المشاريع الحكومية: الأسباب والحلول. تم الحصول عليه بتاريخ ١٤٣٦/١٢/٣٠هـ من

http://www.nazaha.gov.sa/Media/News/Pages/news792.aspx

- الرشود، عبد المحسن. (١٤١٩هـ). الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية. دار الشبل للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية.
- الزعبي، خالد. (١٩٩٣). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها من نظم الإدارة المحلية. دراسة مقارنة. ط٣، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، الاردن.
- الشيحة، عدنان. (١٤٣٤هـ). الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية: من البيروقراطية المركزية إلى المجالس النيابية. ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر الثاني لمعاهد الإدارة العامة والتنمية الإدارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، تحت عنوان « التنمية الإدارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية: تحديات التغيير والتطوير واستشراف المستقبل». خلال الفترة ٢٦-٢٨ محرم ١٤٣٤هـ، الموافق ١٠-١٢ ديسمبر ٢٠١٢م معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.
- الشيحة، عدنان. (١٤٢٩هـ). الإدارة المحلية: تحديات الحاضر وتطلعات المستقبل. ورقة

عمــل مقدمة للقاء الأول للمجالس البلدية في منطقة الرياض ١٤جمادى الآخرة ١٤٢٩هـ الموافق ١٨يونيو ٢٠٠٨م.

- الطعامنــة، محمــد. (٢٠٠٣). نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلســفة والأهداف). ورقة بحثية مقدمة للملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، المنعقد في صلالة – سلطنة عمان ٢٠٠٣ أغسطس ٢٠ –١٨.
- العطار، فؤاد. (١٩٥٥). مبادئ في القانون الإداري. دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.
- القحطاني، ســالم. (١٤٣١هـ). البيروقراطية في كتاب: مؤلفات كلاســيكية في الإدارة العامة، نخبــة من المختصين فــي الإدارة العامة في العالم العربي، الطبعة الثانيــة، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.
- الكايــد، زهير عبــد الكريم (٢٠٠٣). الحكمانيــة Governance: قضايــا وتطبيقات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. القاهرة، جمهورية مصر العربية.
- العبــادي، نصيف والمطوري، أحمــد. (٢٠١٤). دور اللامركزية والحكم الرشــيد في الاقتصاد العراقي للمدة ٢٠٠٣–٢٠١٢. العلوم الاقتصادية، ٣٦ (٩)، ٦٣–٩١.
- المليجــي، إبراهيــم. (٢٠٠٠). مدخل إلى الإدارة العامة. دار المعرفة الجامعية. الإســكندرية، مصر.
- المناعســة، أحمد والزعبي، جلال. (٢٠١٣). الحكومة الإلكترونية: بين النظرية والتطبيق. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان، الأردن.
- المبيضين، صفوان والطراونة، حســين، وعبد الهادي، توفيق. (٢٠١١). المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية. دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
- بدوي، ثروت. (١٩٧٢). أصول الفكر السياســي والنظريات والمذاهب السياســية الكبرى. دار النهضة العربية، القاهرة مصر.
- بطرس، ظريف. (١٩٧١). مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق. مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر.
- برنامــج الأمم المتحــدة الإنمائــي UNDP. (١٩٩٧). إدارة الحكــم لخدمة التنمية البشــرية المستدامة: وثيقة للسياسات العامة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. نيويورك، الولايات المتحدة الامريكية. تم استرجاعها ١٤٣٧/٢/٥هـ من http://www.wafainfo.ps/pdf/G_0007.pdf
- برنامــج الديمقراطية وحقوق الإنســان. (د.ت). مفاهيم وسياسات «الحوكمة» في الأدبيات العربية والغربية. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة

http://www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC904-C7F-A315-7175AE7B4A523242//GovernanceLetirature.pdf

- جريدة الرياض. (١٩-٢-١٤٣٧هـ). مجلس الوزراء يُقر نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية. تم الاسترجاع في ١٤٣٧/٢/١٨هـ من http://www.alriyadh.com/1105453
- صقر، أحمد. (١٩٧٩). الإدارة العامة – مدخل مقارن. دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.
- طاشـمة، بومدين. (٢٠١٠). الحكم الراشـد ومشـكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر. التواصل: مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، ٢٦-٥٢.
- علي، عزام وفاروز، محمد وحسنين، إبراهيم. (٢٠١٣). إدارة المنظمات العامة. دار غيدا للنشر والتوزيع. عمان، الأردن.
- عولمي، بسـمة. (٢٠٠٦). تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر. مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، ٤، ٢٥٧-٢٨٠.
- شريف، علي. (١٩٩٩). إدارة المنظمات الحكومية. الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر.
- مرجان، السيد. (٢٠١٠). دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية: دراسة مقارنة. (ط٢). دار النهضة العربية، القاهرة، مصر
- مهنا، محمد. (٢٠٠٤). بعض مظاهر التجربة السـعودية في الإدارة المحلية. دراسـة تحليلية. ورقة عمل مقدمة للمؤتمر العربي الثاني للإدارة المحلية المنعقد في القاهرة، مصر، خلال الفترة ٣-٢٠٠٤/٥/٥.
- مصلحـة الإحصاءات العامـة. (١٤٣٦هـ). إحصاءات الخدمـات الحكومية. تم الحصول عليها بتاريخ ١٤٣٦/١٢/١٣هـ من http://www.cdsi.gov.sa/component/docman/cat_view/37--/76
- هادي، رياض (١٩٧٧). مفهوم الدولة عند ابن خلدون. مجلة العلوم القانونية والسياسـية. ٣٧، ٧٨-١٠٤.
- هيئة الخبراء بمجلس الوزراء. (١٤٣٦هـ). مجموعة الأنظمة السعودية. تم الحصول عليه بتاريخ ١٤٣٦/١٢/٣هـ من https://www.boe.gov.sa/MainLaws.aspx?lang=ar

المراجع الأجنبية:

- Abdellatif, A. (2003). Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development. Proceedings from: Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity. Seoul, South Korea. Retrieved 092010-21- from http://www.pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. American Economic Review, 91 (5), p. 13691401-.
- ACP Cultures. (2011). Case Study: Citizens' Education for Good Governance.

Retrieved 122015/8/ from http://www.acpcultures.eu/_upload/ocr_document/Commonwealth_CaseStudy_CEGG.pdf

- Adams, S., & Mengistu, B. (2008). Privatization, Governance and Economic Development in Developing Countries. Journal of Developing Societies, 2, 415438-.
- African Development Bank Group. (2015). Country Governance Rating. Retrieved 72015/16/ from http://www.afdb.org/en/documents/project-operations/country-performance-assessment-cpa/country-governance-rating/
- Agranoff, R. (2003). Leveraging Networks: A guide for Public Managers Working across Organizations. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Agbi, E. (2014). Anatomy of Underground Economy Around the World: What do We Really Know? European Journal of Accounting Auditing and Finance Research, 2(8), 81121-.
- Agere, A. (2000). Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives (Managing the Public Service: Strategies for Improvement Series). London, UK: Commonwealth Secretariat.
- Albassam, B. A. (2015). Economic Diversification in Saudi Arabia: Myth or Reality? Resources Policy, 44, June, 112117-.
- Albassam, B. A. (2014). Foreign Direct Investments, Economic Growth, and Employment A Global Prospective. The Journal of Social, Political and Economic Studies, 39 (2), p. 269–289.
- Albassam, B. (2013). Governance and economic growth during times of crisis: The influence of the global economic crisis on the relationship between governance and economic growth. Saarbrücken, Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing.
- Albassam, B. (2012). The New Role of the Nonprofit Sector. Mediterranean Journal of Social Sciences, 3 (13), 7788-.
- Albassam, B. (2011a). Political Reform in Saudi Arabia: Necessity or Luxury? Journal of South Asian and Middle Eastern Studies, 35 (3), 117-.
- Albassam, B. A. (2011b). Budgetary System in Saudi Arabia; Reform Needed. In Menifield, C. E. (Eds.), Comparative Public Budgeting: A Global Perspective (pp. 257274-). Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers.
- AlBassam, B. (2011c). State and local government fiscal crises: Causes and solutions. The Business Review, Cambridge, 17(1), 2430-.
- Alkadry, M. (2015). Saudi Arabia and the Mirage of Decentralization. In Dawoody, A (Eds.). Public Administration and Policy in the Middle East, (pp. 173188-). Springer: New York, USA.

- Alkire, S. (2010). Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts. Human Development Reports (Research Paper 201001/). Retrieved 062011-20- from http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_01.pdf.
- Aidt, T., & Gassebner, M. (2010). Do Autocratic States Trade Less? World Bank Economic Review, 24 (1), 3876-.
- Andrews, M. (2008). The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. Oxford Development Studies, 36 (4), 379407-,
- Apaza, C. (2009). Measuring Governance and Corruption Through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion. Political Science and Politics, 42, 139143-, Cambridge University Press.
- Auty, R. (Ed.). (2001). Resource Abundance and Economic Development. Oxford: Oxford University Press.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. Journal of Economic perspectives, 16 (4), 185205-.
- Barton, G. (2008). Indonesia's Year of Living Normally: Taking the Long View on Indonesia's Progress. Southeast Asian Affairs, 2008(2008), 123145-.
- Basu, S. (2004). E-government and Developing Countries: an Overview. International Review of Law, Computers & Technology, 18(1), 109132-.
- Besley, T., & Kudamatsu, M. (2007, May). Making Autocracy Work. The Suntory Centre and Toyota International Centers for Economics and Related Disciplines. (The Suntory Centre Working Paper DEDPS 48). London, UK. The Suntory Centre Working Paper Retrieved 42011/4/ from http://sticerd.lse.ac.uk/dps/de/dedps48.pdf.
- Bevir, M. (2010). Democratic Governance. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Blair, J., & Carroll, M. (2008). Local Economic Development: Analysis, Practices, and Globalization. Los Angeles: Sage.
- Birkland, T. A. (2006). Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events. Washington, D.C.: Georgetown.
- Borge, L. E., Brueckner, J. K., & Rattsø, J. (2014). Partial Fiscal Decentralization and Demand Responsiveness of the Local Public Sector: Theory and Evidence from Norway. Journal of Urban Economics, 80, 153163-.
- Box, R. (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Case, K. E., & Fair, R. C. (1999). Principles of Economics (5th ed.). Upper Saddle River: Prentice-Hall.

- Cheema, G., & Rondinelli, D. (2007). Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices (Innovative Governance in the 21st Century). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Chong, A., & Calderon, C. (2000). Casualty and Feedback Between Institutional Measurement and Economic Growth. Economic and Politics, 12 (1), p. 6981-.
- Choudhary, S. (2015). Good Governance and Corruption. Economics, 135 (4), 98-100.
- Clingermayer, J., & Feiock, R. (2001). Institutional Constraints and Policy Choice: an Exploration of Local Governance. Albany: SUNY.
- Ciborra, C. (2005). Interpreting E-government and Development: Efficiency, Transparency or Governance at a Distance?. Information Technology and People,18(3), 260279-.
- Dada, D. (2006). The Failure of E-government in Developing Countries: A Literature Review. The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, 26 (7), 110-.
- de Alcántara, C. (1998). Use and Abuse of the Concept of Governance. International Social Science Journal, 50 (155), 105–113.
- de Ferranti, D., Jacinto, J., Ody, A., & Ramshaw, G. (2009). How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). The New Public Service: Serving, not Steering. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Desai, M. (1993). Income and alternative measures of well-being. In Westendorff, D. and Ghai, D. (1993). Monitoring Social Progress in the 1990s. Hants, UK: Avebury: UNRISD.
- Dixit, A. (2009). Governance Institutions and Economic Activities. American Economic Review, 99 (1), 524-.
- Dubnick, M., & Frederickson, H. (2009). Accountable Agents: Federal Performance Measurement and Third-Party Government. Journal of Public Administration Research, 20 (1), 4359-.
- Davidoff, S., & Zaring, D. (2008). Regulation by Deal: The Government's Response to the Financial Crisis. Retrieved 032012-17- from http://ssrn.com/abstract=1306342.
- Enikolopov, R., and Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and Political Institutions. Journal of Public Economics, 91(11), 22612290-.
- European Commission. (2014). EU Anti-Corruption Report. Retrieved 82015/9/

from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

- Faguet, Jean-Paul (2011) Decentralization and Governance. Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers. (EOPP 027). London School of Economics and Political Science, London, UK. Retrieved 12015/9/ from http://eprints.lse.ac.uk/37346/
- Ferris, J. M. (1998). The Role of the Nonprofit Sector in a Self-Governing Society: A View from the United States. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 9(2), 137151-.
- Friedman, A., & Miles, S. (2002). Developing Stakeholder Theory. Journal of Management Studies, 39 (1), 121-.
- Frahm, K., & Martin, L. (2009). From Government to Governance: Implications for Social Work Administration. Administration in Social Work, 33, 407–422.
- Fry, B. (1989). Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo. Chatham, NJ: Chatham House.
- Fisman, F and Gatti, R. (2002). Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. Journal of Public Economics, 83, 325345-.
- Furubotn, E. & Richter, R. (2005). Institutions and Economic Theory: the Contribution of the New Institutional Economics (2nd ed.). Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Gasiorowski, M. (1995). Economic Crisis and Political Regime Change: An Event History Analysis. The American Political Science Review, 89 (4), 882897-.
- Governance International. (2014). The Austerity Dialogue in Zeist: How the Municipality of Zeist Harnesses the Ideas of ‘Citizen-Experts’. Retrieved 122015/8/ from http://www.govint.org/good-practice/case-studies/the-austerity-dialogue-in-zeist/objectives/
- Grindle, M. (2007). Good Enough Governance Revisited. Development Policy Review, 25 (5), p. 553574-.
- Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. Governance, 17(4), 525548-.
- Gupta, M., & Abed, M. (2002). Governance, Corruption, and Economic Performance. International Monetary Fund. Washington D.C., USA.
- Haftel, Y., & Thompson, A. (2006). The Independence of International Organizations: Concept and Applications. Journal of Conflict Resolution, 50 (2), 253275-.
- Hammack, D. (2002). Nonprofit Organizations in American History: Research

Opportunities and Sources. American Behavioral Scientist, 45 (11), P. 1638- 1674.

- Hansen, K. (2001). Local councilors: Between Local 'Government' and Local 'Governance.' Public Administration, 79(1), 105–123.
- Haq, M. (1995). Reflections on Human Development. New York, NY: Oxford: Oxford University Press.
- Heath, J., & Norman, W. (2004) Stakeholder Theory, Corporate Governance and Public Management: What can the History of State-Run Enterprises Teach us in the Post-Enron Era? Journal of Business Ethics, 53 (3), 247–265.
- Heckelman, C., & Powell, B. (2007). Corruption and the Institutional Environment for Growth. Department of Economics. Suffolk University. (Research Working Paper No. 20086-). Retrieved 072012-13- from http://192.138.214.118/RePEc/docs/wpaper/20086-.pdf.
- Heinrich, C., Lynn, L., & Milward, H. (2009). A State of Agents-Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance. Journal of Public Administration Research, 20 (1), 319-.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? Public Policy and Administration, 10 (2), 10417-.
- Hummel, R. (2008). The Bureaucratic Experience: The Post-Modern Challenge (5th ed). Armonk, NY: M.E.Sharpe Inc.
- Hysing, E. (2009). From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 22 (4), 647–672.
- Hysing, E. (2009). From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 22 (4), 647–672.
- International Monetary Fund (IMF). (2014). 2014 ARTICLE IV CONSULTATION-Norway. (IMF Country Report No. 14259/). Retrieved 122015/9/ from https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14259.pdf
- International Monetary Fund (IMF). (2010, October 13). World Economic Outlook (WEO): Recovery, Risk, and Rebalancing. Retrieved 032012-11- from http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/201002//index.htm.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. Public administration review, 64(1), 5565-.
- Israr, S. & Islam, A. (2006). Good Governance and Sustainability: A Case Study from Pakistan. The International Journal of Health Planning and Management, 21(4), 313325-.

- Kahle, L. and Gurel-Atay, E. (2014). Communicating Sustainability for the Green Economy. New York: M.E. Sharpe
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). Growth without Governance [with Comments]. Economía, 3 (1), 169229-.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2007). Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics. Retrieved 210/10/ from http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-2604389/1149112210081-1167941884942/Answering_Critics.pdf
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance Indicators: Where are we and Where Should we Go? World Bank Research Observer, 23(1):130-.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009a). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008 (Policy Research Working Paper, No. 4978). Washington, DC: World Bank. Retrieved 42010-21- from http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan039285.pdf.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2009b). Governance matters 2009: Learning From Over a Decade of the Worldwide Governance Indicators. Retrieved 210/10/ from http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (World Bank Policy Research Working Paper No. 5430). Washington, DC: The World Bank.
- Kemp. M., & Parto, S. (2005). Governance for Sustainable Development: Moving from Theory to Practice. International Journal of Sustainable Development, 8 (1,(2/ 30-12.
- Kettani, D., Moulin, B., Gurstein, M., & El Mahdi, A. (2008). E-government and local good governance: a pilot project in Fez, Morocco. The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, 35 (1), 118-.
- Kettl, D. (2002). The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics). Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Keefer, P. (2007). Governance and Economic Growth. In L. Winters & S. Yusuf (Ed.), Dancing with Giants: China, India and the Global Economy (pp. 134-). Washington, D.C: World Bank and Institute of Policy Studies.
- Kim, K. S. (2000). The 1997 Financial Crisis and Governance: The Case of South Korea. The Helen Kellogg Institute for International Studies (Working Paper No. 272), Norte Dame, IN: University of Notre Dame. Retrieved 092011-11- from http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/272.pdf.

- Kingdon, J. W. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies (Longman Classics Edition) (2nd Ed.). Essex, UK: Longman.
- Kunwar, R and Parajuli, R. (2008). Good Governance in Natural Resource Management: A Case Study from Dolpa District, Nepal. Banko Janakari, 17 (1), 1724-.
- Kurtz. M., & Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms, The Journal of Politics, 69 (2), pp. 538–554.
- Langbein, L., & Knack, S. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None? Journal of Development Studies, 46 (2), 350–370.
- Lecours, A. (2005). New Institutionalism: Theory and Analysis (Studies in Comparative Political Economy and Public Policy). Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Lovan, R., & Shaffer, R., & Murray, M. (2004). Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public-Decision Making in Civil Society. London, U.K: Ashgate Publishing.
- Mantzavinos, C. (2001). Individuals, Institutions, and Markets. Cambridge, UK: Cambridge University.
- Manzetti, L. (2003). Political Manipulations and Market Reforms Failures. World Politics, 55 (3), 315360-.
- McGee, R. (2013). Aid Transparency and Accountability: 'Build It and They'll Come'? Development Policy Review, 31, s107-s124.
- Mehanna, R., Yazbeck, Y., & Sarieddine, L. (2010). Governance and Economic Development in MENA Countries: Does Oil Affect the Presence of a Virtuous Circle?. Journal of Transnational Management, 15 (2), p. 117150-.
- Mimicopoulos, M., Kyj, L., & Sormani, N. (2007). Public Governance Indicators: a Literature Review. New York, NY: United Nations publications.
- Mo Ibrahim Foundation. (2015). Ibrahim Index. Retrieved 72015/16/ from http://www.moibrahimfoundation.org/
- Mooij, J. E. (2003). Smart Governance?: Politics in the Policy Process in Andhra Pradesh, India. Overseas development institute (ODI) (working paper No.228). Retrieved 112015/9/ from http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2464.pdf
- Nafziger, E. W. (2006). Economic Development (4th ed.). Cambridge: Cambridge University.
- Natural Resource Governance Institute. (2015). Resource Governance Index. Retrieved 72014/16/ from http://www.resourcegovernance.org/rgi

- Ndulu, B. J., & O'Connell, S. A. (1999). Governance and Growth in Sub-Saharan Africa. The Journal of Economic Perspectives, 13(3), 4166-.
- Neumayer, E. (2003). The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance. New York, NY: Rutledge.
- Newman, J. (2001). Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Newman, J. (2001). Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- North, D. C. (2009). Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). The Rationale for Fighting Corruption. Retrieved 72015-22- from http://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf
- O'Connor, J. (2009). The fiscal crisis of the state. (4th ed.). NJ: Transaction Publishers.
- O'Toole, L. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. Public Administration Review, 57 (1), 4552-.
- Osborne, E. (2004). Measuring Bad Governance. Cato Journal, 23 (3), 403422-.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. New York, NY: Basic Books.
- Pathak, R. D., Singh, G., Belwal, R., & Smith, R. F. I. (2007). E-governance and Corruption-developments and Issues in Ethiopia. Public Organization Review,7(3), 195208-.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. Journal of Public Administration Research and Theory, 8 (2), 223243-.
- Pradhan, R., & Sanyal, G. (2011). Good Governance and Human Development: Evidence form Indian States. Journal of Social and Development Science, 1 (1), pp. 18-.
- Przeworski, A., Alvarez, M.E., Cheibub, J. & Limongi, F. (2000). Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 19501990-. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Rajkumar, A., & Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes: Does governance matter? Journal of development economics, 86(1), 96111-.

- Ranis, G., Stewart, F., & Samman, E. (2006). Human Development: Beyond the Human Development Index. Journal of Human Development, 7 (3), 323358-.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2009). This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Repucci, S. (2011, March). Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report. United Nations Development Program (UNDP) (Regional Center for Public Administration Reform (RCPAR)). Retrieved 062012-20- from http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/201120110325/_Impact_of_Economic_Crisis_on_Governance_FINAL.pdf.
- Rhodes, R. (1997). Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Public Policy & Management). Berkshire, UK: Open University Press.
- Riddell, R. (2007). Does Foreign Aid Really Work?. New York, NY: Oxford University Press.
- Riley, C. G. (2003). The Changing Role of the Citizen in the E-governance & E-democracy Equation. London: Commonwealth Centre for e-Governance. Retrieved 112015/9/ from http://www.tanzaniagateway.org/docs/Changing_role_of_the_citizen_in_the_E-governance_E-democracy_equation_2003.pdf
- Risteska, M; Raleva, A; Sejdini, M. (2010). Good Governance in Education. Retrieved 122015/8/ from http://www.seeu.edu.mk/files/research/undp/Good_governance_inEducation.pdf
- Roberts, S., Jones, J., & Fröhling, O. (2005). NGOs and the globalization of managerialism: A research framework. World Development, 33(11), 18451864-.
- Santiso, C. (2001). World Bank and good governance: good governance and aid effectiveness: the World Bank and conditionality. Georgetown Public Policy Review, 7 (1), 1137-.
- Salamon, L. (2002). The Tools of Government: A Guide to the New Governance. New York, NY: Oxford University Press.
- Selee, A. (2004). Exploring the Link Between Decentralization and Democratic Governance. In Tulchin, J & Selee, A. (Eds.) Decentralization and Democratic Governance in Latin America. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Scott, W. (2003). Organizations: Rational, Natural and Open Systems (5th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Scott, W. R. (2001). Institutions and organizations (2ed ed.). Thousand Oaks, CA:

Sage Publications.

- Stiglitz, J. (2010). Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis. New York, NY, The New Press
- Streeten, P. (1994). Human Development: Means and Ends. American Economic Review, 84(2), 232237-.
- Teisman, G., & Klijn, E. (2002). Partnership arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? Public Administration Review, 62(2), 197–205.
- The Asia Foundation. (2015). Economic Governance Indices. Retrieved 272015/11/ from http://asiafoundation.org/program/overview/economic-governance-indices
- The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). (2007). Delivering Good Governance in Local Government Guidance Note for English Authorities. Retrieved 122015/08/ from http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/publications/d/delivering-good-governance-in-local-government-framework
- The Government Pension Fund Global (GPFG). (2015). Annual Report 2014. Retrieved 122015/9/ from http://www.nbim.no/contentassets/0ff9cd1d5c8e4737a7b7262d3ec167d4/norges-bank-investment-management-annual-report-20141.pdf
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). The Rationale for Fighting Corruption. Retrieved 72014/9/ from http://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf
- The Economist. (2015). Democracy Index. Retrieved 72015/16/ from http://www.eiu.com/
- Thomas, M. (2008). What do the worldwide governance indicators measure? Retrieved 410/20/ from http://www.sais-jhu.edu/bin/q/r/What%20Do%20the%20Worldwide%20 Governance%20 Indicators%20Measure.pdf.
- Torres, L., Pina, V., & Royo, S. (2005). E-government and the Transformation of Public Administrations in EU Countries: Beyond NPM or Just a Second Wave of Reforms?. Online Information Review, 29(5), 531553-.
- Tulchin, J., & Selee, A. (Eds.) (2004). Decentralization and Democratic Governance in Latin America. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. (2002). Government Failure: A Primer in Public Choice. Washington D.C: Cato Institute.
- Transparency International. (2015). What Is Corruption. Retrieved 72015/9/ from http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define
- United Nations. (2015). Sustainable Development Goals. Retrieved 302015/9/ from

http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/

- United Nations (UN). (2000). "We Can End Poverty 2015: Millennium Development Goals" New York. Retrieved 062011/14/ from www.un.org/millenniumgoals/.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTD) (2009). World Investment Report 2009. New York, NY: United Nations Publications. Retrieved 032010-23- from http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf
- United Nations Development Program (UNDP). (2015). Human Development Report 2014. Retrieved 222015/9/ from http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf
- United Nations Development Program (UNDP) (2010). Human Development Report 2010 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. (2nd ed.). New York, NY: Palgrave Macmillan. Retrieved 062011-26- from http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf.
- United Nations Development Program (UNPD) (2000). Global Human Development Report. Oxford, New York: Oxford University Press.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2009). What is Governance? Retrieved 022011/10/ from http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf.
- Welch, E., Hinnant, C., & Moon, M. (2005). Linking Citizen Satisfaction with E-government and Trust in Government. Journal of public Administration Research and Theory, 15(3), 371391-.
- Weiss, T. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, Third World Quarterly, 21 (5), 795814-.
- Wilkin, S. (2011): Can Bad Governance be Good for Development? Survival: Global Politics and Strategy, 53 (1), 6176-.
- Wilkinson, R. (2005). The Global Governance Reader. New York, NY: Routledge.
- World Bank (2015). Worldwide Governance Indicators. Retrieved 72015/12/ from http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home
- World Bank. (2014). Trade in services (% of GDP). Retrieved 52014/1/ from http://data.worldbank.org/indicator/BG.GSR.NFSV.GD.ZS.
- World Bank. (2013). Financing for Development Post-2015. Retrieved 82015/9/ from https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-1013-11-web.pdf
- World Bank. (2004). Beyond Economic Growth Student Book. Retrieved 042012/04/ from http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html.

- World Bank. (2003). Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability. Washington DC: World Bank Group.
- World Bank (1991). Managing Development: The Governance Dimension. (Discussion Paper 34899). Washington, DC.: The World Bank. Retrieved 062011/26/ from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/200607/03/20060307104630_000090341//Rendered/PDF/34899.pdf.
- World Bank Institute. (2006). Governance Data: Web-Interactive Inventory of Datasets and Empirical Tools, Washington, D.C. Retrieved 022011-11- from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20673879~menuPK:1742423~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html.
- World Economic Forum. (2014). Clean Business Is Good Business. Retrieved 72014/9/ from http://www.weforum.org/pdf/paci/BusinessCaseAgainstCorruption.pdf

المؤلف في سطور

د. بسام بن عبدالله البسام

المؤهل العلمي:

- دكتوراه في الإدارة العامة، مع التركيز على المالية العامة والحوكمة في القطاع العام، من جامعة فلوريدا أتلانتيك، ولاية فلوريدا، الولايات المتحدة الأمريكية، ديسمبر ٢٠١٢.

الوظيفة الحالية:

- نائب المدير العام للتطوير والجودة، معهد الإدارة العامة – الرياض – المملكة العربية السعودية.
- أستاذ المالية العامة والميزانية المساعد، معهد الإدارة العامة.

الأنشطة العلمية:

كتب وفصول، ومنها:

- Governance and Economic Growth during Times of Crisis: The Influence of the Global Economic Crisis on the Relationship Between Governance and Economic Growth. LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken, Germany, 2013.
- Budgetary System in Saudi Arabia; Reform Needed. In Menifield, C. E. (Eds.), Comparative Public Budgeting: A Global Perspective (pp. 257-274). Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2011.

مقالات علمية محكمة، ومنها:

- تعدد الوظائف لدى موظفي الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية: الأسباب والآثار الاجتماعية والاقتصادية. مجلة الإدارة العامة، ٥٦ (٢)، ٢٣١-٢٧٤، ١٤٣٧هـ.
- الحوكمة الرشيدة والنمو الاقتصادي-المملكة العربية السعودية حالة دراسية. الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، ١١ (١)، ٣-٢٣، ٢٠١٤م
- The Influence of Budget Transparency on Quality of Governance, International Journal on Governmental Financial Management (IJGFM), 15 (2), 89-109, 2015.

- Economic Diversification in Saudi Arabia: Myth or Reality? Resources Policy, 44, June, p. 112-117, 2015.
- Does Saudi Arabian Economy benefited from Foreign Investment? Benchmarking: An International Journal, 22 (7), 1214-1228, 2015.
- Different Rules for the Same Financial Game. Public Administration Review, 71 (4), 650-651, 2011.
- Political Reform in Saudi Arabia: Necessity or Luxury? Journal of South Asian and Middle Eastern Studies, 35 (3), 1-17, 2011.
- State and Local Government Fiscal Crises: Causes and Solutions. The Business Review, Cambridge, 17 (1), 24-30, 2011.

المؤتمرات والندوات، ومنها:

- مشـــاركة بورقة بعنوان «هل استفادت السعودية من الاستثمار الأجنبي؟» في مؤتمر الأبحاث الاقتصادية والمالية والتســويق والأعمال العالمي، ميامي، الولايات المتحدة الامريكية. ١١-١٤/١٢/٢٠١٤م.
- مشـــاركة بورقة عمل بعنوان «الحوكمة الرشيدة والنمو الاقتصادي - المملكة العربية الســعودية حالة دراســية» في المؤتمر السنوي العام الثالث عشــر «حالة الحوكمة والإدارة العامــة فــي الــدول العربية – خيــارات أم تحديات ومتطلبــات جديدة»، ٩-١١/١٢/٢٠١٣م، عمان – المملكة الأردنية الهاشمية.

الأنشطة العملية:

- تحكيــم عدد من المقــالات العلمية لعدد من المجلات العلميــة المحكمة الدولية في مجالات العلوم الإدارية والسياسية والاقتصادية.
- تقديم عدد من الاستشارات الإدارية والمالية لجهات حكومية وخاصة في موضوعات مختلفة مثل إعداد الميزانية والإدارة المالية وإعداد اللوائح المالية والإدارية والحوكمة في القطاع العام.
- رئيس وعضو عدد من اللجان العلمية لعدد من المؤتمرات واللقاءات.
- عضو هيئة تحرير عدد من المجلات العلمية المتخصصة ولجان البحوث العلمية.
- عضو فريــق إعداد الخطة الإســتراتيجية لمعهــد الإدارة العامــة، المملكة العربية السعودية ١٤٣٥هـ.

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة في
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٣٨هـ

هذا الكتاب

تُعد الحوكمة في القطاع العام وسيلة فعالة لتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة وتحقيق التنمية الإدارية وفق آلية تسعى لإشراك أصحاب المصلحة في اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة. إضافة إلى وضع منهجية تهدف إلى الاستخدام الأمثل للموارد وتحقيق الفاعلية والكفاءة في أداء الأجهزة الحكومية. بالمقابل، فإن تحقيق التنمية بكافة أشكالها يتطلب توفير بيئة تنظيمية وإدارية تساعد على تطبيق مبادئ الحوكمة. وعلى الرغم من أهمية تطبيق مبادئ الحوكمة، إلا أن تبني تلك المبادئ ليس هدفاً بحد ذاته وإنما وسيلة مهمة تساعد في تحقيق التنمية المستدامة وخاصة في ظل تبني سياسة الكفاءة في الإنفاق العام.

هذا الكتاب يسلط الضوء على موضوع مهم وهو الحوكمة في القطاع العام. فبالإضافة إلى قلة المطبوعات باللغة العربية التي تتناول موضوع الحوكمة، فإن أغلب هذه المطبوعات لم تأخذ في الحسبان العوامل التي تؤثر وتتأثر بتطبيق وتبني الحوكمة مثل الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية. وقد أفرد الكتابُ فصلاً مستقلاً لاستعراض التجربة المحلية في المملكة العربية السعودية في تطبيق مبادئ الحوكمة. بالإضافة إلى تجارب عدد من الدول في هذا المجال.

وفي الختام، يقدم هذا الكتاب إضافة علمية وعملية تطبيقية لموضوع الحوكمة عامةً والحوكمة في القطاع العام خاصةً، وذلك سعياً لتعزيز الوعي بأهمية الحوكمة في تحقيق التنمية ومساعدة متخذي القرار والأكاديميين في بلورة تصور واضح عن مفهوم وأهمية الحوكمة.



تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر – معهد الإدارة العامة ١٤٣٨هـ